

PERSPECTIVES
FINANCIÈRES
DE L'ASSURANCE
CHÔMAGE 2017-2020

SOMMAIRE

Synthèse

A

LES EFFETS DE LA CONVENTION 2017

03

13

A.1. L'impact financier global de la convention 2017

13

A.2. Détermination du droit

15

a. Contexte

15

b. L'ajustement des règles issues de la convention 2017

16

c. Allocataires concernés

par la modification de la règle

18

A.3. Indemnisation des seniors

20

a. Contexte : augmentation progressive de la durée au chômage

20

b. Faiblesse du recours à la formation croissante avec l'âge

22

c. L'impact des réformes de retraite au-delà de 55 ans

22

d. Ajustement des règles

23

e. Personnes concernées

24

B

PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES POUR 2017-2020

25

B.1. Prévisions macro-économiques

25

a. Hypothèses de croissance et d'inflation

25

b. Hypothèse de population active

26

c. Prévision d'emploi affilié et de salaire

27

d. Prévision de chômage

28

B.2. Prévisions financières

30

a. Prévision de recettes

30

b. Prévision de dépenses

31

c. Situation financière :

solde financier et dette

32

B.3. Prévisions de coût de la dette

34

a. Des conditions de financement actuellement favorables

35

b. Une part importante de la dette

sécurisée à l'horizon de la projection

35

c. Projection de taux et charges financières pour l'Assurance chômage, à l'horizon 2020

36

C

LE SOLDE STRUCTUREL DE L'ASSURANCE CHÔMAGE ET SON ÉVOLUTION DEPUIS 2008

38

C.1. De l'intérêt de décomposer le solde de l'Assurance chômage en parties structurelle et conjoncturelle

38

C.2. La décomposition du solde financier de l'Assurance chômage

40

a. Sensibilité de la mesure de décomposition du solde

42

b. Une mesure sensiblement

révisée sur les années récentes

43

C.3. Les composantes des variations du solde structurel depuis 2007-2008

44

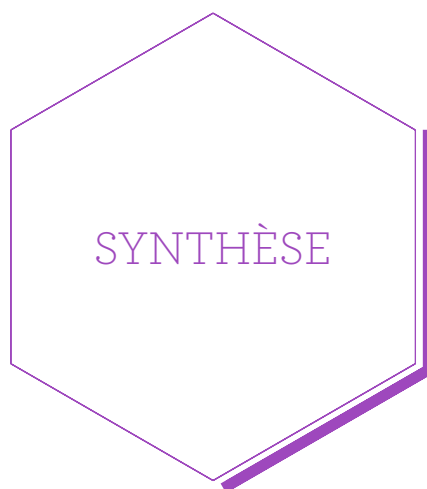
C.4. Un solde structurel résorbé à l'horizon 2022

46

D

ANNEXE - LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS RÉGLEMENTAIRES INTERVENUS ENTRE 2008 ET 2016

47



Les perspectives financières 2017-2020, au carrefour des responsabilités des partenaires sociaux sur l'Assurance chômage

Depuis 2015, l'Unédic adresse chaque année au Parlement et au gouvernement un rapport sur les perspectives financières de l'Assurance chômage à un horizon de 3 ans, en application de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (article 29). Ce rapport s'affirme comme un élément central du pilotage de l'Assurance chômage. Il approfondit la compréhension des différents déterminants de l'équilibre financier du régime, sur laquelle les partenaires sociaux s'appuient pour prendre leurs décisions.

Au quotidien, l'Assurance chômage joue un rôle essentiel de stabilisateur économique et d'amortisseur social pour plusieurs millions de personnes. Elle garantit un revenu aux salariés en cas de perte d'emploi, pour favoriser leur retour à l'emploi. Afin que l'Assurance chômage joue pleinement ce rôle, les partenaires sociaux veillent à ce qu'elle s'adapte à l'évolution du marché du travail et à ce que son financement soit soutenable dans la durée.

Depuis les « Perspectives financières de l'Assurance chômage 2016-2019 », les partenaires sociaux ont signé la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017, qui entrera en vigueur progressivement à partir du 1^{er} octobre 2017. La nouvelle convention introduit des changements qui tiennent compte de phénomènes analysés dans le rapport de septembre 2016. Celui-ci s'était attaché à décrypter les évolutions récentes du marché du travail, notamment le développement des contrats de travail de courte durée au cours des dernières années. Il a également mis en évidence que, si une part importante du déficit de l'Assurance chômage découle de la faible croissance de l'économie française depuis 2009, la conjoncture n'explique pas la totalité de ce déficit. La soutenabilité financière de l'Assurance chômage se trouvait ainsi fragilisée.

Dans le prolongement de ces enseignements, les règles négociées en 2017 ont poursuivi deux objectifs :

- prendre en compte la situation actuelle du marché du travail et améliorer l'équité de l'indemnisation entre les différents salariés ;
- assurer la pérennité financière de l'Assurance chômage.

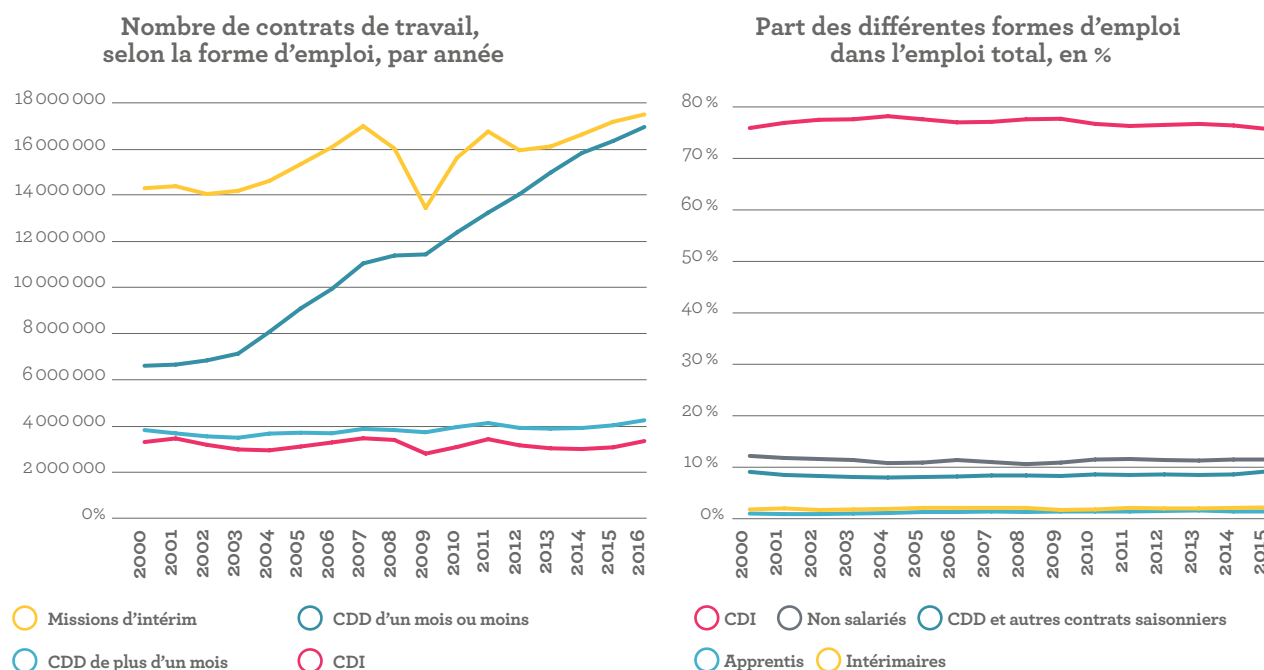
Les « Perspectives financières de l'Assurance chômage 2017-2020 » rendent compte du rôle déterminant de ces évolutions réglementaires pour l'équilibre financier de l'Assurance chômage. Elles illustrent l'articulation étroite entre les deux responsabilités des partenaires sociaux : créer des règles d'indemnisation pertinentes d'une part, garantir la pérennité financière du régime d'autre part.

Assurer une indemnisation équitale et adaptée aux évolutions du marché du travail

La convention du 14 avril 2017 renforce l'équité de l'indemnisation et l'adéquation des règles d'assurance chômage au marché du travail actuel. Elle est l'aboutissement d'une négociation qui s'est structurée principalement autour de deux phénomènes liés à l'évolution récente du travail et documentés par l'Unédic : l'augmentation des embauches en contrats de très courte durée et l'évolution des perspectives de travail pour les seniors.

Prendre en compte le développement des contrats de très courte durée

Depuis quinze ans, le marché du travail est marqué par une forte augmentation du nombre de contrats de moins d'un mois. Ainsi, le recours aux contrats de quelques heures ou quelques jours est de plus en plus fréquent. S'ils occupent une part stable dans l'emploi total, les emplois représentent de plus en plus d'embauches, particulièrement dans certains secteurs.

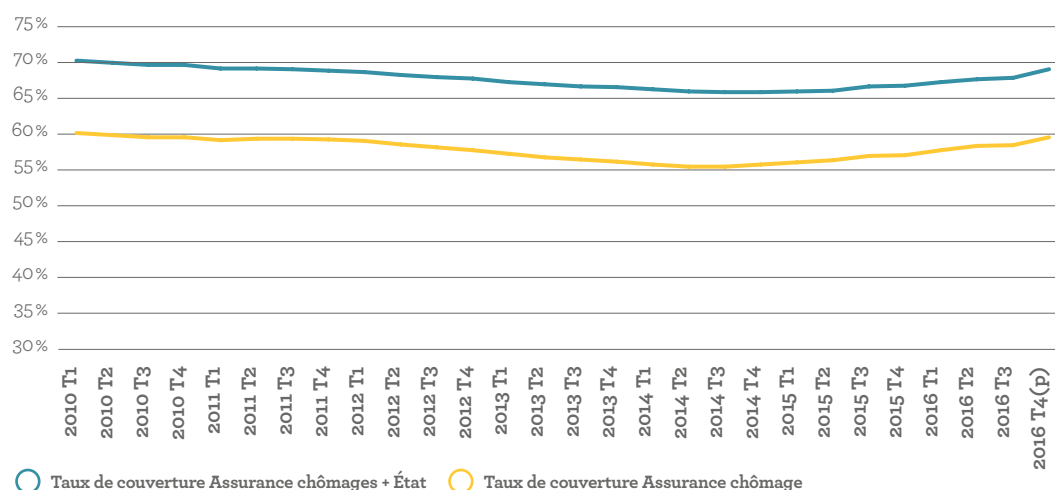


Source et champ : DPAE, Acoess, France entière hors Mayotte ; RMM, Pôle emploi, calcul Dares, France métropolitaine.

Source : Insee, Enquêtes Emploi. Champ : France métropolitaine.

Avec le développement des contrats de travail de courte durée, près de la moitié des allocataires de l'Assurance chômage alternent, de façon parfois durable, des périodes d'emploi et de chômage. En 2014, la mise en place des droits rechargeables a permis de sécuriser l'indemnisation de ces personnes. De ce fait, la part des demandeurs d'emploi couverts par l'Assurance chômage a progressé : elle atteint près de 60 % fin 2016.

PART DE DEMANDEURS D'EMPLOI COUVERTS, SELON LE RÉGIME D'INDEMNISATION (EN %)



Source : Pôle emploi, Fichier national des allocataires (FNA), FHA. Données CVS. Champ : France métropolitaine.

Depuis 2014, l'Unédic s'est attachée à approfondir les implications du développement des contrats de courte durée pour l'Assurance chômage, tant pour ses allocataires que pour les entreprises.

En ce qui concerne les allocataires, le mode de calcul de l'allocation, initialement conçu dans un marché du travail comprenant surtout des salariés en CDI ou CDD longs, crée des situations inéquitables entre demandeurs d'emploi en termes de revenu, selon la durée des emplois perdus :

- ✦ Avec les règles de la convention 2014, à salaires et volumes de travail identiques, des allocataires peuvent bénéficier d'une indemnisation différente selon qu'ils ont travaillé avec un seul contrat ou avec plusieurs contrats successifs de quelques jours. Ce différentiel est lié au décompte des jours pour calculer le salaire journalier qui sert ensuite de base au calcul de l'allocation.
- ✦ Les bénéficiaires de l'Assurance chômage qui exercent un emploi tout en restant inscrits à Pôle emploi peuvent cumuler une partie de leur allocation avec leur rémunération. Or, ceux qui reprennent fréquemment des emplois de moins d'une semaine peuvent bénéficier d'un revenu global (allocation + salaire) supérieur à celui d'un salarié à temps complet, au même salaire horaire. Ces situations interrogent sur l'incitation à travailler à temps complet, du point de vue du revenu global.

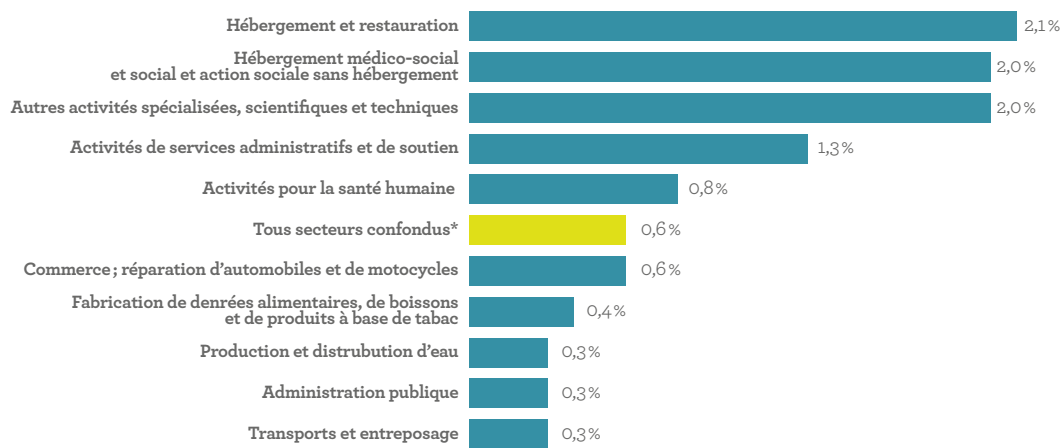
Auparavant marginales, ces situations concernent désormais un nombre croissant de personnes. Pour rétablir l'équité de l'indemnisation entre deux personnes avec une activité similaire et maintenir le caractère incitatif de la reprise d'emploi, les partenaires sociaux ont corrigé le mode de calcul de l'allocation. Il se fonde désormais sur le décompte des jours travaillés par semaine civile, de la même manière pour tous, quelle que soit la durée des contrats perdus. L'accès à l'indemnisation à partir de 4 mois de travail est désormais apprécié de la même manière pour tous les salariés : 610 heures ou 88 jours travaillés.

Cette harmonisation permet aussi une simplification : l'annexe 4 dédiée à l'indemnisation des intérimaires a été supprimée.

SYNTHÈSE

Le développement des contrats de courte durée s'inscrit aussi dans un nouveau mode de relation entre les entreprises et leurs salariés. En effet, deux tiers des contrats de moins d'un mois sont effectués dans des relations de travail suivies, c'est-à-dire une relation régulière entre un même employeur et un même salarié constituée d'une succession de contrats de courte durée¹. Ce mode d'organisation de la relation de travail s'observe dans différents secteurs d'activité, essentiellement dans les services.

LES 10 PREMIERS SECTEURS CONCERNÉS PAR DES RELATIONS DE TRAVAIL SUIVIES, EN FONCTION DE LA PART DES HEURES TRAVAILLÉES (EN %)



* Moyenne observée sur l'ensemble des secteurs de l'économie.

Lecture : 2,1 % du total des heures travaillées dans le secteur de l'hébergement et de la restauration le sont dans le cadre de relations de travail suivies.

Source : FNA, échantillon au 10^e; Insee, comptes nationaux; DADS Acoss; calculs Unédic.

Champ : France entière, relations de travail suivies avec au moins un contrat en 2013 à l'exclusion des relations avec des ETT.

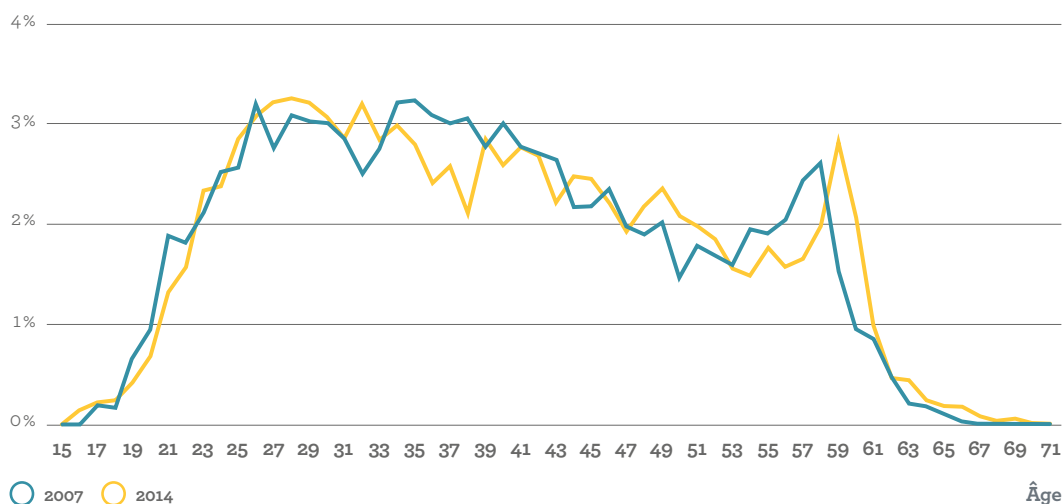
À la lumière de ces constats, les partenaires sociaux ont souhaité créer une dynamique permettant de modérer les embauches en contrats très courts. Ils invitent les organisations syndicales et patronales des branches concernées à engager des négociations pour identifier les raisons du recours aux contrats courts et trouver des solutions en termes d'organisation du travail, avec pour objectif de limiter la précarité de l'emploi. Elles pourront réguler le recours aux CDD d'usage.

Adapter les règles d'indemnisation aux perspectives de travail après 50 ans

Dans la convention 2017, les négociateurs ont pris en considération l'évolution du calendrier des fins de carrière. La réforme des retraites de 2010, qui repousse l'âge minimal légal d'ouverture des droits de 60 à 62 ans, a pour effet de décaler dans le temps les transitions de la vie professionnelle vers la retraite. Ainsi, le « pic » de ruptures de CDI observé 3 ans avant l'âge de la retraite se déplace de 56-57 ans vers 58-59 ans. De plus, si les personnes de 50 ans et plus connaissent moins le chômage que d'autres classes d'âge, elles font face à des difficultés spécifiques pour accéder à la formation et retrouver un emploi.

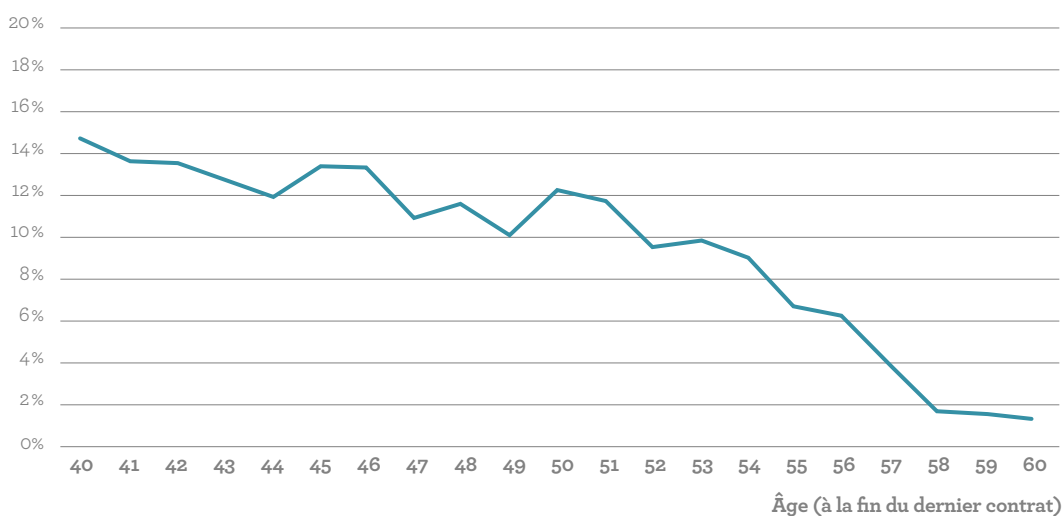
1. Une relation de travail est dite suivie si elle comprend au moins 4 contrats de travail d'un mois ou moins, sur une période de 6 mois minimum.

RÉPARTITION DES FINS DE CDI POUR LICENCIEMENT OU RUPTURE CONVENTIONNELLE PAR ÂGE



Source : DMMO-EMMO, calculs DARES. Champ : établissements de 1 salarié ou plus de France métropolitaine dans les secteurs concurrentiels.

TAUX D'ACCÈS À LA FORMATION, PAR ÂGE, DES ALLOCATAIRES AYANT UN DROIT DE 2 ANS OU PLUS



Source : FNA, échantillon au 10^e (version à septembre 2016). Champ : droits à l'ARE/AREF interrompus en 2015, épuisés ou non, sans reprise avant septembre 2016, hors intermittents du spectacle, France entière.

Face à ce constat, l'âge donnant accès à une durée d'indemnisation maximale de 3 ans a été reporté de 50 à 55 ans. De plus, les partenaires sociaux ont conçu des mesures pour encourager et faciliter l'accès à la formation pour les seniors : la durée d'indemnisation peut atteindre 3 ans dès 53 ans en cas de formation et le Compte personnel de formation sera crédité de 500 heures.

Garantir la pérennité financière de l'Assurance chômage

Les partenaires sociaux sont attentifs à l'équilibre financier de l'Assurance chômage à moyen terme, pour maintenir sa fonction d'amortisseur économique et social

Comme l'Assurance chômage garantit un revenu de remplacement aux salariés qui perdent leur emploi, sa situation financière est très sensible aux fluctuations de l'économie et du marché du travail. Elle l'est davantage que les autres régimes de protection sociale, car les variations conjoncturelles influent à la fois sur ses recettes et ses dépenses. Dans la période de faible croissance qu'a connue la France depuis 2009, l'augmentation des dépenses d'indemnisation permet de donner une sécurité financière aux ménages touchés par le chômage et de soutenir l'économie en soutenant la consommation.

Les partenaires sociaux ont la volonté que l'Assurance chômage puisse pleinement jouer son rôle d'amortisseur économique et social, fondamental pour les salariés, les entreprises et l'équilibre du pays. Dans cette logique, ses comptes ne sont pas voués à être à l'équilibre chaque année : ils doivent être déficitaires quand le chômage est élevé, et excédentaires quand il est plus faible. Cela implique de piloter les finances de l'Assurance chômage sur le moyen terme, les excédents venant compenser les déficits des années de crise.

Par conséquent, les partenaires sociaux sont vigilants à ce que le déficit annuel soit essentiellement de nature conjoncturelle. Concrètement, **il s'agit de limiter le plus possible le solde dit structurel du régime, qui n'est pas lié à la conjoncture.**

Depuis 2010, l'Assurance chômage est déficitaire. La situation de l'économie française explique l'essentiel de ce déficit, mais pas la totalité. Ainsi, le solde structurel est négatif : sur la période 2010-2016, il est estimé à -1,5 Md€ en moyenne par an, hors charges d'intérêts.

CYCLE ÉCONOMIQUE ET SOLDE STRUCTUREL

ÉQUILIBRE STRUCTUREL

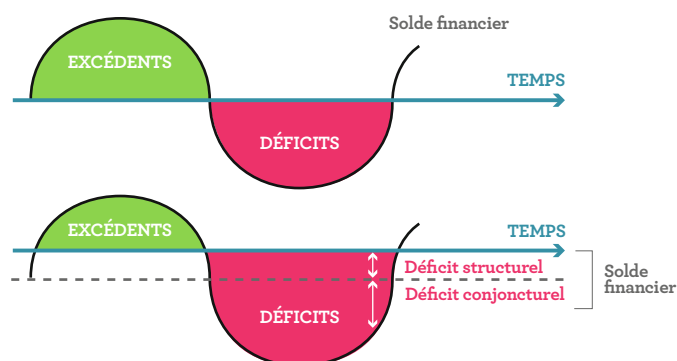
Les années d'excédent conjoncturel compensent les années de déficit.

► La dette est nulle en fin de cycle.

SOLDE STRUCTUREL NÉGATIF OU DÉFICIT STRUCTUREL

Les années d'excédent ne permettent pas de compenser intégralement les années de déficit.

► La dette se creuse.



Source : Unédic

Par la convention 2017, les partenaires sociaux agissent pour résorber le déficit structurel et proposent une discussion avec l'État pour engager le désendettement de l'Assurance chômage

La négociation de 2016 et 2017 comportait ainsi une dimension financière importante : l'un des objectifs poursuivis par les négociateurs était la résorption de la part structurelle du déficit.

Les évolutions réglementaires issues de la convention 2017 réduisent ce déficit structurel de 930 M€ par an.

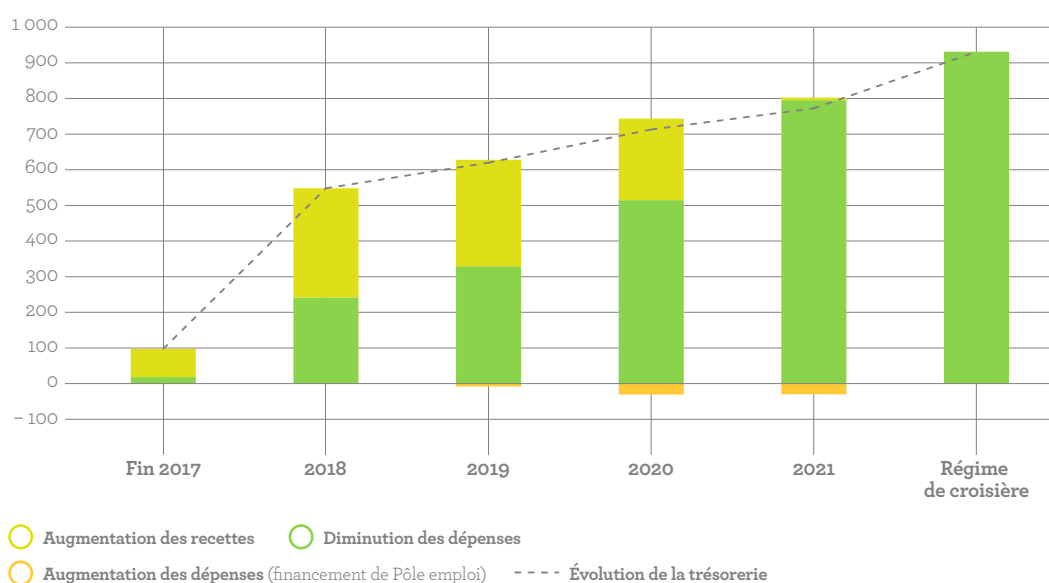
EFFETS PROPRES ET IMPACTS COMBINÉS DE L'ENSEMBLE DES MESURES SUR LA RÉDUCTION DU DÉFICIT (EN MILLIONS D'EUROS)

Modifications réglementaires		Fin 2017	2018	2019	2020	2021	Régime de croisière
Effets sur les dépenses	Détermination du droit	- 20	- 260	- 400	- 450	- 540	- 550
	Seniors	0	0	- 5	- 130	- 310	- 430
	Différé spécifique	0	41	68	66	52	53
	Départs volontaires	1	16	40	40	40	40
	Créateurs d'entreprises	0	- 34	- 34	- 34	- 34	- 34
Effets sur les recettes	Contributions	79	307	291	198	- 23	6
Effet financier global		- 98	- 550	- 620	- 710	- 770	- 930

Source : Estimation à partir du FNA, échantillon au 10^e, simulation par l'outil TELEMAT ; DADS postes 2012. Calculs Unédic.

Champ : Allocataires de l'Assurance chômage hors annexes 8 et 10.

EFFETS FINANCIERS DE LA MONTÉE EN CHARGE DE LA CONVENTION 2017 (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : Estimation à partir du FNA, échantillon au 10^e, simulation par l'outil TELEMAT ; DADS postes 2012. Calculs Unédic.

Champ : Allocataires de l'Assurance chômage hors annexes 8 et 10.

De plus, la Commission européenne a engagé une révision des règles communautaires qui organisent l'indemnisation du chômage des personnes qui résident dans un pays et travaillent dans un autre ou pour celles qui déménagent d'un pays à un autre. Le projet présenté par la Commission permettrait à l'Unédic d'économiser 480 M€ chaque année. La combinaison de ces deux mesures permettrait de réduire le déficit annuel de l'Unédic de 1,4 Md€, ce qui correspond quasiment au niveau de son déficit structurel. La pérennité financière de l'Assurance chômage serait ainsi rétablie.

De plus, les partenaires sociaux souhaitent ouvrir la discussion avec l'État sur des dépenses relevant de sa responsabilité. Deux d'entre elles représentent un enjeu financier significatif, permettant d'**engager le désendettement de l'Assurance chômage** :

- le niveau de la participation financière de l'Unédic au budget de fonctionnement de Pôle emploi ;
- l'engagement de l'État sur le financement de l'indemnisation des intermittents du spectacle.

Sous l'effet de la convention 2017 et d'une conjoncture plus favorable, l'Assurance chômage se situe sur une trajectoire de retour à l'équilibre financier

À l'horizon 2020, **les perspectives financières de l'Assurance chômage sont favorables**. L'effet de la convention, permettra au régime de réaliser des économies dès l'année 2018. De plus, les dernières informations conjoncturelles font état d'une amélioration des perspectives d'activité sur les années à venir. Enfin, la population active devrait augmenter moins vite au cours des prochaines années, ce qui a pour effet d'accélérer la baisse du chômage. Ces prévisions ne tiennent pas compte des décisions politiques ayant un effet sur l'emploi qui pourraient être mises en place dans les prochains mois.

Plus précisément, après un 1^{er} trimestre bien orienté, le chômage au sens du BIT se stabiliserait à 9,3 % fin 2017. En 2018, grâce à un emploi dynamique du fait de la conjoncture et de la moindre augmentation de la population active, le taux de chômage BIT baisserait (9,1 %) et cette tendance se poursuivrait jusqu'à 2020. Le taux de chômage serait alors de 8,9 % fin 2019 et 8,7 % fin 2020.

Le nombre de chômeurs indemnisés en ARE (allocation d'Aide au retour à l'emploi), augmenterait encore légèrement en 2017 et 2018 (+0,8 % par an en moyenne annuelle). Il commencerait en revanche à baisser en 2019 (-1,0 %) et en 2020 (-1,2 %).

Les dépenses en ARE suivraient cette même trajectoire, avec une baisse de -0,7 % et -0,6 % en 2019 et 2020. De moindre ampleur, les dépenses en AREF (allocation d'Aide au retour à l'emploi formation), ASP (Allocation de sécurisation professionnelle) et ARCE (Aide à la reprise ou à la création d'entreprise) continueraient aussi à décroître à l'horizon 2020. Au final, avec de surcroît un coût de financement de la dette maîtrisé, les dépenses seraient réduites de -0,5 % en 2019 et de -0,4 % en 2020.

Côté recettes, les contributions à l'Assurance chômage, du fait d'une masse salariale dynamique et de la contribution exceptionnelle de +0,05 point sur 3 ans, augmenteraient fortement sur 2018 (+3,2 %), puis progresseraient de +2,4 % et +2,6 % respectivement sur 2019 et 2020.

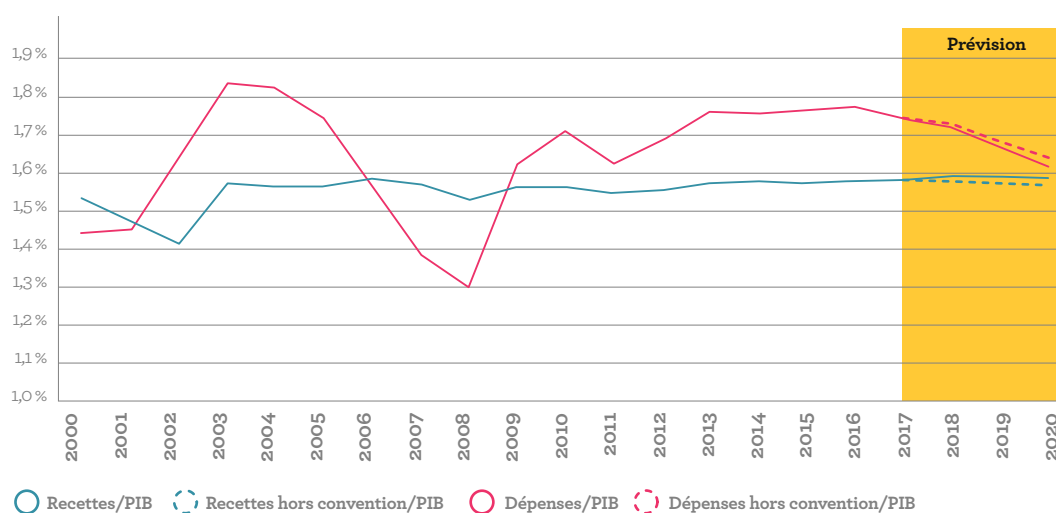
L'Assurance chômage se situe donc désormais sur une trajectoire de retour à l'équilibre financier : en 2020, le déficit annuel serait fortement réduit (il serait de -0,8 Md€) tandis que la dette se stabiliserait pour atteindre une année de recettes du régime, soit -39,1 Md€.

PRINCIPALES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES

	2017	2018	2019	2020
Contexte macro-économique				
<i>Évolution en moyenne annuelle</i>				
PIB	1,4 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
Emploi affilié à l'Assurance chômage	1,4 %	0,8 %	0,6 %	0,6 %
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE)	0,8 %	0,8 %	- 1,0 %	- 1,2 %
<i>Niveau en fin d'année</i>				
Taux de chômage BIT	9,3 %	9,1 %	8,9 %	8,7 %
Situation financière				
<i>En millions d'euros</i>				
Recettes	35 935	37 044	37 909	38 845
Dépenses	39 581	39 996	39 782	39 607
<i>Éléments exceptionnels</i>	70	53	45	0
Solde financier (variation de trésorerie)	- 3 576	- 2 899	- 1 829	- 761
Dette (situation de l'endettement net bancaire au 31 décembre)	- 33 561	- 36 460	- 38 289	- 39 050

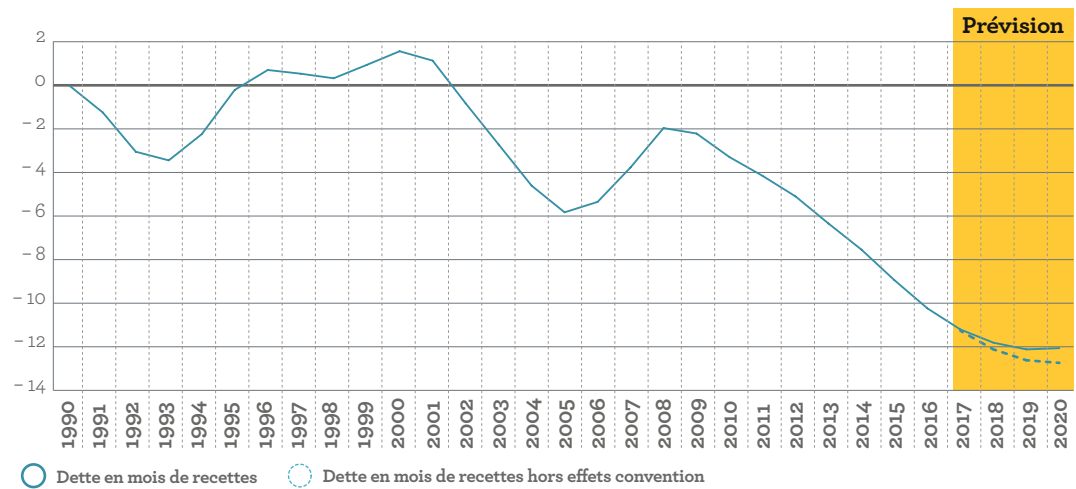
Source : Insee, Pôle emploi, Dares, Acoiss, prévisions Unédic. Champ : emploi total, chômage BIT : France métropolitaine, données CVS.

RECETTES ET DÉPENSES TOTALES RAPPORTÉES AU PIB



Source : Unédic, prévisions Unédic. Champ : France entière.

ENDETTEMENT NET BANCAIRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE
RAPPORTÉ AUX RECETTES (EN MOIS DE RECETTES)



Source : Unédic, prévisions Unédic.

A.

LES EFFETS DE LA CONVENTION 2017

Avec la convention du 14 avril 2017, les organisations patronales et syndicales poursuivent un double objectif : prendre en compte la situation du marché du travail en améliorant l'équité de l'indemnisation et assurer la pérennité financière de l'Assurance chômage. La convention, signée pour 3 ans, entre en vigueur progressivement à partir du 1^{er} octobre 2017.

Cette partie présente l'impact de la convention en termes financiers et en termes d'allocataires concernés en détaillant les deux principales mesures que sont les modifications des conditions de détermination du droit et les règles relatives à l'indemnisation des seniors. L'impact financier est intégré dans la prévision financière présentée dans la partie suivante.

A.1

L'IMPACT FINANCIER GLOBAL DE LA CONVENTION 2017

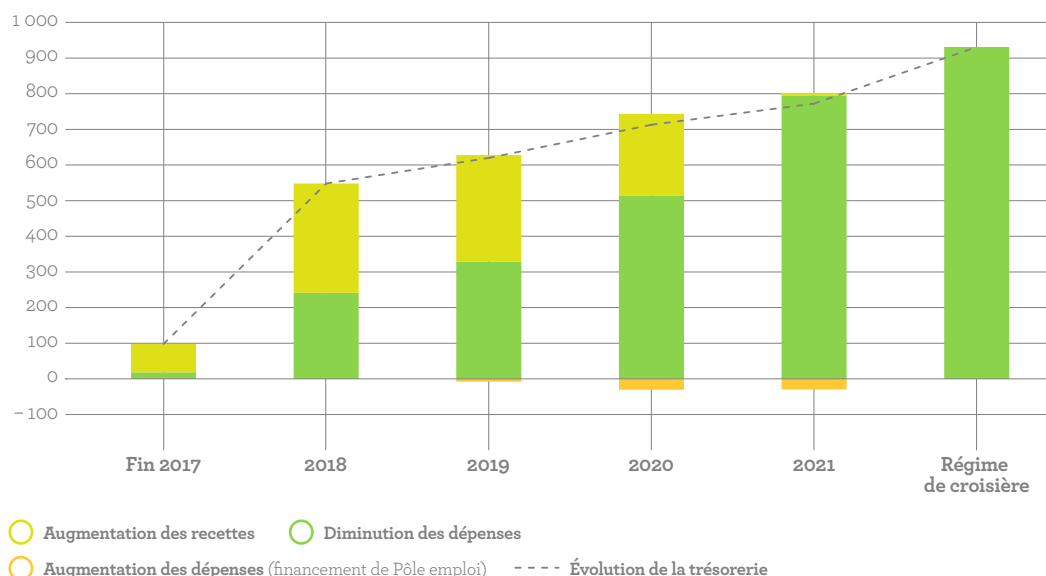
Le tableau suivant présente l'effet propre des mesures, ainsi que l'impact global de la convention 2017, sur la réduction du déficit de l'Assurance chômage.

TABLEAU 1 - EFFETS PROPRES ET IMPACTS COMBINÉS DE L'ENSEMBLE DES MESURES
SUR LA RÉDUCTION DU DÉFICIT (EN MILLIONS D'EUROS)

Modifications réglementaires		Fin 2017	2018	2019	2020	2021	Régime de croisière
Effets sur les dépenses	Détermination du droit	- 20	- 260	- 400	- 450	- 540	- 550
	Seniors	0	0	- 5	- 130	- 310	- 430
	Différé spécifique	0	41	68	66	52	53
	Départs volontaires	1	16	40	40	40	40
	Créateurs d'entreprises	0	- 34	- 34	- 34	- 34	- 34
Effets sur les recettes	Contributions	79	307	291	198	- 23	6
Effet financier global		- 98	- 550	- 620	- 710	- 770	- 930

Source : Estimation à partir du FNA, échantillon au 10^e, simulation par l'outil TELEMAT ; DADS postes 2012. Calculs Unédic
Champ : Allocataires de l'Assurance chômage hors annexes 8 et 10

GRAPHIQUE 1 - EFFETS FINANCIERS DE LA MONTÉE EN CHARGE DE LA CONVENTION 2017
(EN MILLIONS D'EUROS)



Source : Estimation à partir du FNA, échantillon au 10^e, simulation par l'outil Télémac ; DADS postes 2012. Calculs Unédic.
 Champ : Allocataires de l'Assurance chômage hors annexes 8 et 10.

MÉTHODOLOGIE

Les estimations relatives à l'indemnisation des demandeurs d'emploi se basent sur des simulations réalisées à partir du Fichier national des allocataires (Pôle emploi/Unédic). Pour cela, l'Unédic a développé un outil de simulation (Télémac) qui permet de chiffrer simultanément l'effet des principales mesures de l'accord, pendant les années de montée en charge et en régime de croisière. D'autres mesures qui ne peuvent se baser sur le FNA, telles que la modification du taux de cotisation employeur, sont chiffrées à partir de sources de données externes. La simulation se base sur des données passées réelles. Ainsi, on simule l'effet d'une nouvelle convention comme si elle était

entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2009. Les mesures sont ensuite appliquées aux données réelles d'affiliation et d'inscription les années suivantes.

Un recalage des résultats est effectué pour tenir compte des évolutions qu'ont connues les populations d'allocataires de 2008 à 2017, et qu'elles connaîtront dans les prochaines années. Nous présentons des résultats qui se basent pour les années 2017 à 2020 sur les prévisions de dépenses et de recettes de l'Assurance chômage produites par l'Unédic en juin 2017, et pour les années suivantes sur une hypothèse de stabilité de l'environnement macroéconomique.

Sont détaillées ci-après les deux mesures ayant l'impact le plus important tant sur le plan financier que sur celui du nombre de personnes concernées. Il s'agit des modifications de la règle concernant la détermination du droit, c'est-à-dire principalement ici le calcul de l'allocation chômage, et l'indemnisation des plus de 50 ans (les seniors).

A.2

DÉTERMINATION DU DROIT

a. Contexte

Au cours des 15 dernières années, la forte augmentation du nombre de contrats de moins d'un mois (en CDD ou en intérim) et le développement des allers-retours entre emploi et chômage sur longue période ont entraîné des situations d'indemnisation inéquitables.

L'étude des populations concernées, de la diversité de leurs parcours professionnels et de leurs situations amène à se poser la question d'une indemnisation équitable et incitative pour un même volume de travail.

Dans certaines situations, les règles de la convention d'Assurance chômage de 2014 peuvent conduire à des différences significatives d'indemnisation entre des allocataires ayant travaillé de manière identique (salaire horaire et heures travaillées), selon que ce travail s'est effectué dans le cadre de contrats de quelques jours ou de contrats de plus d'une semaine. Auparavant marginales, ces situations concernent désormais un nombre croissant de personnes.

Ainsi, dans l'exemple ci-dessous (Tableau 2), **deux personnes ayant travaillé 90 jours de manière identique**, pour un même salaire de 6 000 € au total, l'une dans le cadre d'un CDD de 18 semaines, et l'autre dans le cadre de 18 CDD de 5 jours, **bénéficient de la même durée d'indemnisation (126 jours)**, mais de montants d'allocation différents (respectivement 31 € et 39 € bruts par jour).

TABLEAU 2 - COMPARAISON DES DROITS DE 2 ALLOCATAIRES-TYPES EN CONVENTION 2014

Cas n° 1 : un seul CDD de 18 semaines	Cas n° 2 : 18 contrats consécutifs de 5 jours, du lundi au vendredi
Total des salaires reçus = 6 000 €	Total des salaires reçus = 6 000 €
Durée d'affiliation = 126 jours	Durée d'affiliation = 18 x 5 jours = 90 jours , soit 630 heures de travail (base 7 heures par jour)
Durée d'indemnisation = 126 jours	Durée d'indemnisation = 630 heures / 5 = 126 jours
$SJR^2 = 6\,000 / 126 = \mathbf{47,62\,€}$	$SJR = 6\,000 / 90 = \mathbf{66,67\,€}$
$AJ^3 = 40,4\% \times 47,62 + 11,76 = \mathbf{31,00\,€}$	$AJ = 40,4\% \times 66,67 + 11,76 = \mathbf{38,69\,€}$

Source : Unédic

Le diagnostic complet de ces situations a été mené lors des négociations d'assurance chômage de 2016 et 2017. Pour compléter l'analyse, il a été nécessaire d'examiner les conséquences des différentes modalités de travail sur les salaires et les allocations perçues, dans une approche plus complète de variation du revenu pour les personnes concernées.

Le graphique suivant représente les revenus d'allocataires-types qui alternent de façon durable et régulière des périodes d'emploi et de chômage. Le revenu est constitué des salaires et des allocations chômage. Ce graphique met en évidence deux difficultés liées à la réglementation actuelle :

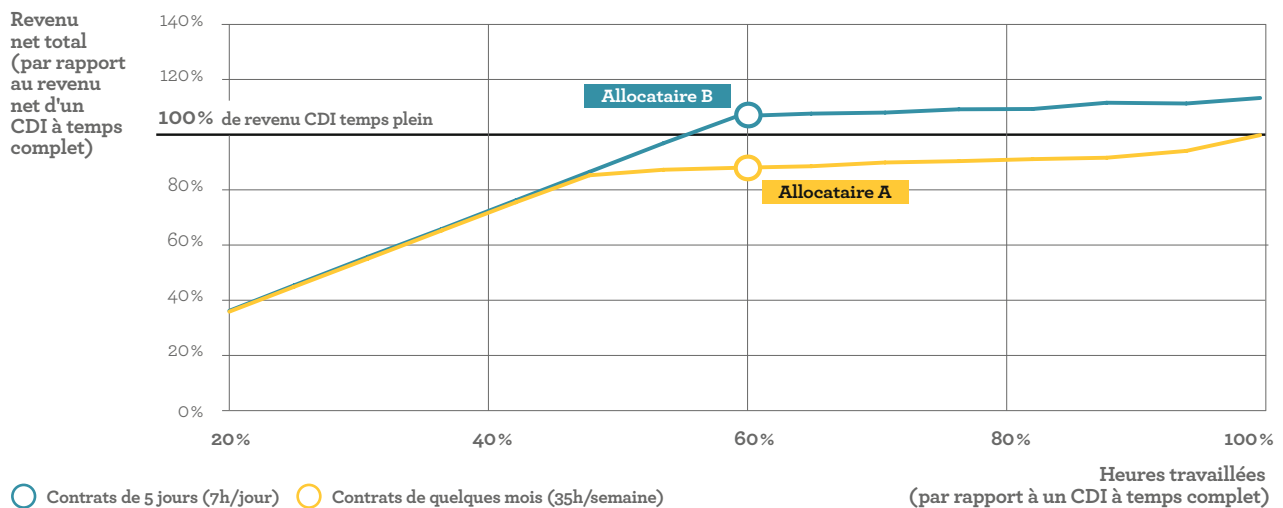
2. Le Salaire journalier de référence (SJR) est le rapport entre le total des salaires perçus sur un an et le nombre de jours sous contrat.

3. Le montant d'Allocation journalière (AJ) versée est le résultat le plus élevé entre : 40,4 % du salaire journalier de référence + une partie fixe de 11,76 € ; 57 % du salaire journalier de référence ; l'allocation minimale = 28,67 €/jour.



- les allocataires qui travaillent régulièrement sur des contrats de moins d'une semaine (courbe bleue) disposent, pour un même volume de travail, d'un revenu plus élevé que ceux qui travaillent sur des contrats plus longs (courbe jaune) ;
- ces mêmes allocataires, dès lors qu'ils travaillent plus de 60 % d'un temps plein disposent d'un revenu supérieur à celui d'un salarié travaillant à temps plein (ligne noire) pour le même salaire horaire.

GRAPHIQUE 2 - COMPARAISON DES REVENUS EN CAS D'ALTERNANCE PROLONGÉE ENTRE EMPLOI ET CHÔMAGE, SELON L'INTENSITÉ DE TRAVAIL, POUR DEUX TYPES DE PARCOURS D'EMPLOI, EN CONVENTION 2014



Source : Unédic ; Champ : Revenus du travail et de l'indemnisation par l'Assurance chômage, hors indemnités de précarité et hors primes d'activité éventuelles.

Lecture : un allocataire relevant de la convention 2014 alternant de façon prolongée des périodes d'emploi-chômage sur des contrats de quelques mois (Allocataire A), et travaillant l'équivalent de 60 % d'un temps complet, perçoit un revenu (composé de son salaire et de l'indemnisation d'Assurance chômage) égal à près de 90 % de celui d'une personne en CDI à temps complet, à même salaire horaire (courbe jaune).

Pour une personne dans la même situation, mais dont les contrats sont d'une durée inférieure à la semaine (Allocataire B), le revenu est égal à près de 105 % de celui d'une personne en CDI à temps complet (courbe bleue).

Dans la convention 2017, les modalités de calcul ont été harmonisées de manière à ce que tous les contrats de travail soient pris en compte de façon équivalente, quelles que soient leur durée ou leurs natures.

b. L'ajustement des règles issues de la convention 2017

Afin d'harmoniser, pour tous les allocataires, le calcul de l'allocation et celui de la durée du droit, la convention 2017 introduit la notion de jours travaillés. La distinction de règles spécifiques à la perte d'emploi intérimaire n'est plus nécessaire et l'annexe 4 au règlement, correspondant à ces situations, est supprimée.

- À partir de novembre 2017, les calculs de la durée et du montant du droit se baseront pour tous les allocataires sur le nombre de jours travaillés. Afin de comptabiliser indifféremment les contrats, qu'ils durent quelques jours ou plus d'une semaine, les jours travaillés sont

retenus dans la limite de 5 par semaine civile. Le salaire journalier d'une personne travaillant à temps plein sera, dans tous les cas, calculé sur la base de 7 heures de travail.

- Par ailleurs, pour continuer sur le plan opérationnel à verser l'indemnisation selon les jours calendaires, un coefficient de 1,4 est appliqué à la durée et au montant.
- D'autres règles ont été adaptées à cette occasion (la durée de droit arrondie à l'entier supérieur, donc favorablement à l'allocataire, plutôt qu'à l'entier le plus proche ; le dernier jour de février comptera comme les autres jours, au lieu de compter pour 3 jours ; en cas de cumul, le nombre de jours indemnisés sera à partir de novembre 2017 arrondi au plus proche, plutôt qu'à l'entier supérieur).

Ces nouvelles règles de détermination du montant et de la durée des droits permettent de rétablir une équité de prise en compte des contrats effectués.

Ainsi, à partir de la mise en œuvre de la convention d'avril 2017 :

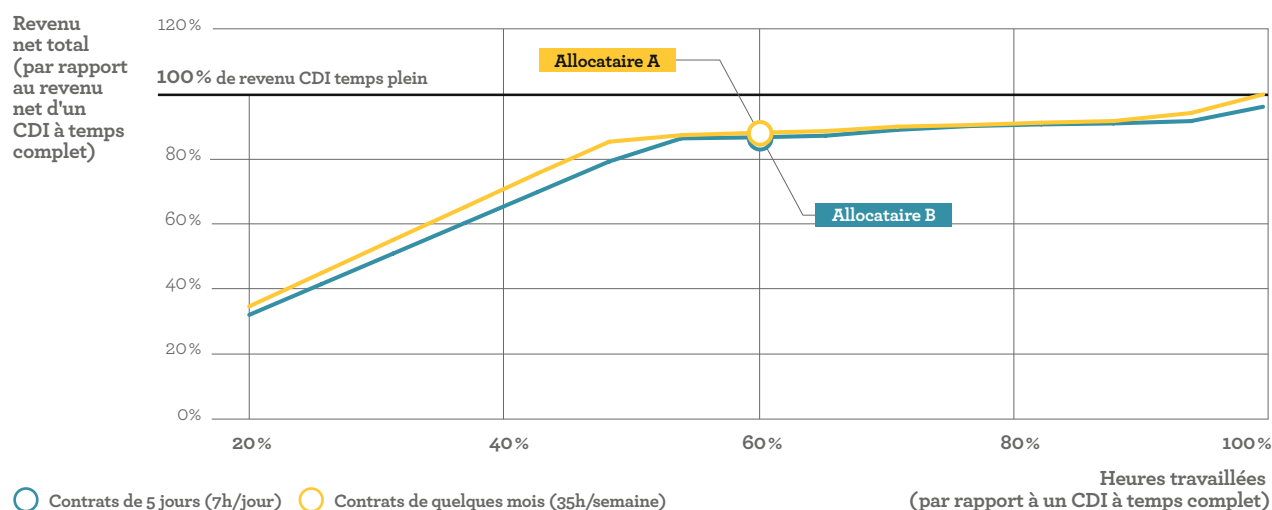
- le revenu des allocataires ne dépend plus de la durée des contrats de travail perdus. Les cas types comparés dans le tableau et le graphique précédents bénéficient désormais de revenus proches pour un même nombre d'heures travaillées, quelle que soit la durée des contrats concernés (Tableau 3 et Graphique 3) ;
- ce revenu ne peut plus être supérieur à celui d'un salarié travaillant à temps plein.

TABEAU 3 - COMPARAISON DES DROITS DE 2 ALLOCATAIRES-TYPE EN CONVENTION 2017

Cas n° 1 : un seul CDD de 18 semaines	Cas n° 2 : 18 contrats consécutifs de 5 jours, du lundi au vendredi
Durée d'affiliation = 90 jours travaillés	Durée d'affiliation = 90 jours travaillés
Durée d'indemnisation = $90 \times 1,4 =$ 126 jours	Durée d'indemnisation = $90 \times 1,4 =$ 126 jours
SJR = $6\,000 / (90 \times 1,4) =$ 47,62 €	SJR = $6\,000 / (90 \times 1,4) =$ 47,62 €
AJ = $40,4\% \times 47,62 + 11,76 =$ 31,00 €	AJ = $40,4\% \times 47,62 + 11,76 =$ 31,00 €

Source : Unédic

GRAPHIQUE 3 - COMPARAISON DES REVENUS EN CAS D'ALTERNANCE PROLONGÉE ENTRE EMPLOI ET CHÔMAGE, SELON L'INTENSITÉ DE TRAVAIL, POUR DEUX TYPES DE PARCOURS D'EMPLOI, EN CONVENTION 2017



Source : Unédic. Champ : Revenus du travail et de l'indemnisation par l'Assurance chômage, hors indemnités de précarité et hors primes d'activité éventuelles. Lecture : un allocataire relevant de la convention 2014 alternant de façon prolongée des périodes d'emploi-chômage sur des contrats de quelques mois (Allocataire A) et travaillant l'équivalent de 60 % d'un temps complet perçoit un revenu (composé de son salaire et de l'indemnisation d'Assurance chômage) égal à près de 90 % de celui d'une personne en CDI à temps complet, à même salaire horaire (courbe jaune).



c. Allocataires concernés par la modification de la règle

Impact sur l'accès au droit

Les conditions d'accès au droit à l'Assurance chômage ont été harmonisées (Tableau 4). De plus, les allocataires alternant CDD et missions d'intérim n'auront plus à satisfaire de condition supplémentaire, qui était nécessitée par l'existence d'une annexe spécifique pour les travailleurs intérimaires (annexe 4) et sa coordination avec le régime général⁴.

TABLEAU 4 - ÉVOLUTION DES CONDITIONS D'ACCÈS AU DROIT

	Régime général	Annexe 4
Convention 2014	122 jours d'appartenance ou 610 heures	610 heures
Convention 2017	88 jours travaillés ou 610 heures → Entrées plus nombreuses ou accélérées : les salariés en contrats courts qui travaillent entre 88 jours et 122 jours rempliront la condition d'affiliation.	88 jours travaillés ou 610 heures → Entrées plus nombreuses ou accélérées : les salariés en contrat courts qui travaillent au moins 88 jours sans avoir réalisé 610 heures rempliront la condition d'affiliation (situations des salariés travaillant moins de 7 h/ jour).

Source : Unédic

Pour la plupart des allocataires, cette évolution n'a pas d'effet : 96 % des ouvertures de droit seront réalisées telles qu'aujourd'hui, sur un nombre annuel d'ouvertures de droit au régime général et en annexe 4 actuellement de l'ordre de 2,5 millions.

De plus, chaque année, environ 75 000 allocataires seront pris en charge 3 mois plus tôt en moyenne qu'auparavant et 25 000 allocataires supplémentaires pourront être pris en charge par l'Assurance chômage.

Impact sur les revenus

Afin de caractériser l'impact des nouvelles règles, on a simulé le déroulement de droits pour une cohorte d'entrants à l'Assurance chômage ayant perdu un emploi entre novembre 2009 et octobre 2010, dans la situation de référence (convention 2014) puis dans le cadre de la convention 2017. On a comparé le revenu (allocations et salaires) que ces allocataires auraient perçu tout au long du droit en convention 2014 avec celui qu'ils auraient obtenu avec les nouvelles règles.

La période d'observation s'étend de l'ouverture de droit jusqu'au dernier jour indemnisable de ce droit. Elle peut contenir des périodes de désinscription et peut donc durer plusieurs années jusqu'à épuisement du droit. Les impacts observés s'appliquent ici aux 2,5 millions d'allocataires de la cohorte pendant la durée observée, qui est en moyenne de 19 mois.

4. Coordination. Les allocataires totalisant 610 heures comprenant des heures RG et des heures A4 devaient remplir une condition supplémentaire pour ouvrir un droit : avoir travaillé 30 jours au RG dans les 3 derniers mois (si le dernier contrat est au RG) ou 150 heures en A4 dans les 3 derniers mois (si le dernier contrat est en A4). À défaut, ils bénéficiaient de la clause de sauvegarde (droit de 122 jours à l'allocation minimale).

Dans les tableaux qui suivent, l'impact de la convention 2017 est mesuré en termes d'effet sur le revenu brut de l'allocataire. Les revenus pris en compte sont les revenus bruts issus du travail et de l'indemnisation du chômage. Ne sont pris en compte ni les revenus issus de transferts sociaux ni aucun autre revenu.

En synthèse :

- ❖ **Pour 76 % des allocataires, le revenu n'est pas modifié par la nouvelle réglementation** (Tableau 5). C'est le cas pour l'ensemble des personnes qui ont ouvert un droit après la perte d'un emploi qu'elles occupaient depuis plus d'un an. C'est aussi le cas de la plupart des personnes n'ayant pas effectué plus de deux ou trois contrats dans la période qui a précédé l'ouverture de droit, pour lesquelles l'affiliation est essentiellement composée de contrats de plus de 30 jours (Tableau 6).
- ❖ **Pour 15 % des allocataires, le revenu diminue de moins de 5 %.** Il s'agit principalement de personnes ayant perdu des contrats d'une durée allant d'une semaine à quelques mois.
- ❖ **Pour 6 % des allocataires, le revenu diminue de plus de 5 %.** Les baisses les plus significatives concernent des personnes qui travaillent essentiellement sur des contrats de quelques jours. Il s'agit majoritairement d'intérimaires.
- ❖ **Pour 4 % des allocataires, le revenu sera plus favorable.** Ces allocataires sont notamment des intérimaires, pour deux raisons :
 - les intérimaires ne sont plus pénalisés en cas de non-inscription à Pôle emploi au cours de la Période de référence calcul ;
 - les intérimaires travaillant sur des contrats de faible intensité horaire (moins de 5 heures par jour) seront mieux couverts, avec des droits allongés (et bénéficieront par ailleurs d'un accès plus rapide à l'indemnisation).

TABLEAU 5 - IMPACT SUR LE REVENU DES ALLOCATAIRES DES NOUVELLES RÈGLES DE DÉTERMINATION DU DROIT, PAR NIVEAU D'ALLOCATION MENSUELLE

Part des 2,5 millions d'allocataires de la cohorte		Niveau de l'allocation mensuelle (en convention 2014)						Ensemble
		Moins de 750 €	De 750 € à 1 000 €	De 1 000 € à 1 300 €	De 1 300 € à 1 800 €	De 1 800 € à 2 500 €	Au moins 2 500 €	
Impact sur le revenu au cours de la période observée	Baisse de 10 % à 30 %	1 %	1 %	3 %	3 %	4 %	4 %	2 %
	Baisse de 5 % à 10 %	1 %	4 %	6 %	4 %	1 %	2 %	4 %
	Baisse de 1 % à 5 %	10 %	18 %	19 %	10 %	6 %	2 %	15 %
	Stabilité	84 %	72 %	69 %	81 %	89 %	92 %	76 %
	Hausse	4 %	5 %	4 %	2 %	1 %	1 %	4 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Note : en raison des arrondis, la somme des chiffres d'une colonne n'est pas forcément égale à 100 % **Source :** FNA, simulations Unédic sur un échantillon au 100^e issu d'entrants entre novembre 2009 et octobre 2010. **Champ :** allocataires de l'Assurance chômage au régime général ou en annexe 4 ; impact des nouvelles règles de détermination du droit, hors effets de la facilitation de l'accès au droit. **Lecture :** parmi les allocataires percevant une allocation mensuelle de moins de 750 € en l'absence de reprise d'activité, 1 % environ verront leur revenu baisser de plus de 10 % sur la période d'observation, 84 % auront un revenu identique et 4 % auront un revenu plus élevé.

TABLEAU 6 - IMPACT SUR LE REVENU DES ALLOCATAIRES DES NOUVELLES RÈGLES DE DÉTERMINATION DU DROIT, SELON LE NOMBRE DE CONTRATS SUR LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE

Part des 2,5 millions d'allocataires de la cohorte		Selon la durée des contrats portant le plus d'affiliation			
		Contrats de plus de 30 jours	Contrats de 7 à 30 jours	Contrats de moins de 7 jours	Ensemble
Impact sur le revenu au cours de la période observée	Perte de 10 % à 30 %	1 %	6 %	35 %	2 %
	Perte de 5 % à 10 %	2 %	20 %	31 %	4 %
	Perte de 1 % à 5 %	11 %	51 %	23 %	15 %
	Stabilité	84 %	16 %	6 %	77 %
	Gain	2 %	6 %	4 %	3 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %
Poids des colonnes		89 %	9 %	2 %	100 %

Note : en raison des arrondis, la somme des chiffres d'une colonne n'est pas forcément égale à 100 % Source : FNA, simulations Unédic sur un échantillon au 100^e issu d'entrants entre novembre 2009 et octobre 2010. Champ : allocataires de l'Assurance chômage au régime général ou en annexe 4 ; impact des nouvelles règles de détermination du droit, hors effets de la facilitation de l'accès au droit et de la suppression de la pénalisation de certains intérimaires en cas de désinscription au cours de la PRC. Lecture : les allocataires ayant effectué davantage d'heures de travail sur des contrats de 1 à 6 jours sont pour 35 % d'entre eux défavorablement impactés, d'au moins 10 % de leur revenu.

A.3

INDEMNISATION DES SENIORS

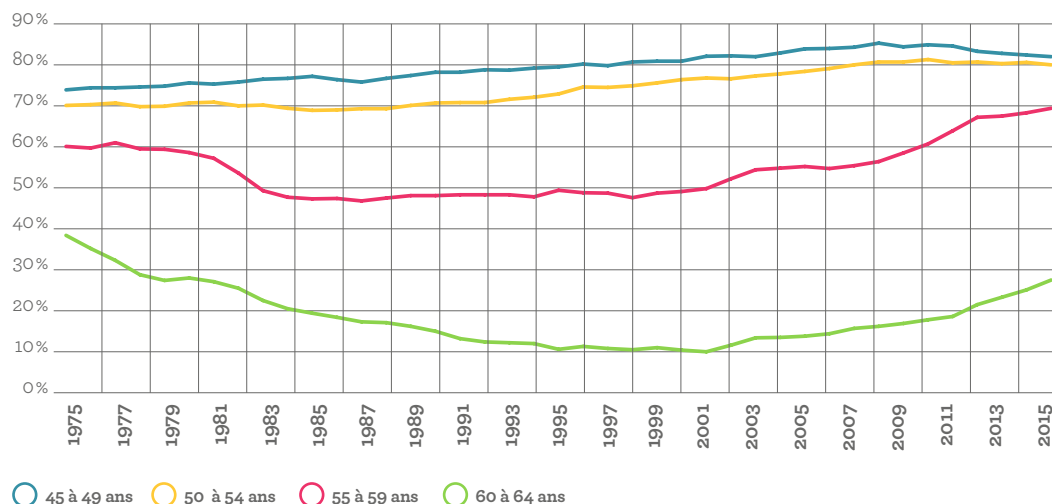
a. Contexte : augmentation progressive de la durée au chômage

En termes de taux d'emploi⁵, la tranche d'âge des 50-54 ans se rapproche sur les dernières années de la tranche d'âge des 45-49 ans, autour d'environ 80 % en 2015 (respectivement 80 % et 82 %). Le taux d'emploi des femmes, après une forte augmentation depuis 1975 se stabilise depuis moins d'une dizaine d'années. Celui des hommes de 45-49 ans a baissé avec la crise de 2009, alors que celui des hommes de 50-54 ans est resté relativement stable.

Ces taux sont nettement supérieurs à ceux concernant les personnes de 55 ans et plus, dont l'activité varie fortement en fonction des réformes successives sur les retraites.

5. Le taux d'emploi correspond au rapport entre le nombre de personnes ayant un emploi et la population totale (active et inactive).

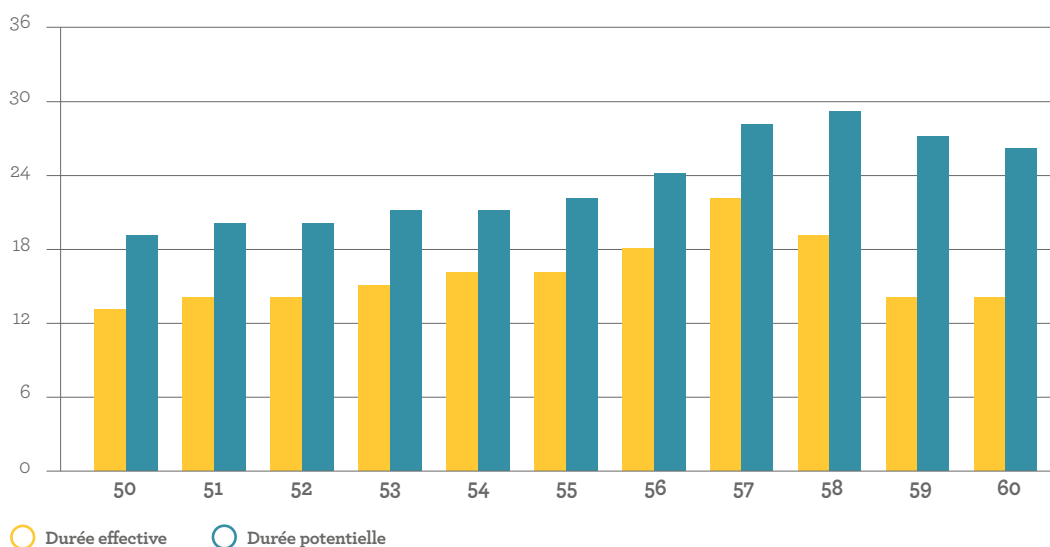
GRAPHIQUE 4 - TAUX D'EMPLOI PAR TRANCHE D'ÂGE



Source : Insee, Enquêtes Emploi. Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus.

Du point de vue de l'Assurance chômage, il n'est pas possible de comparer la durée effective d'indemnisation avant et après 50 ans puisque la durée potentielle maximale n'est pas la même. En revanche, si l'on observe la durée moyenne d'indemnisation effective à partir de 50 ans, alors que la durée potentielle maximale est de 36 mois, on constate également une augmentation progressive, qui s'accélère légèrement à partir de 56 ans et encore plus nettement 3 ans avant l'âge de départ en retraite.

GRAPHIQUE 5 - DURÉE D'INDEMNISATION MOYENNE (MOIS), EFFECTIVE ET POTENTIELLE, PAR ÂGE



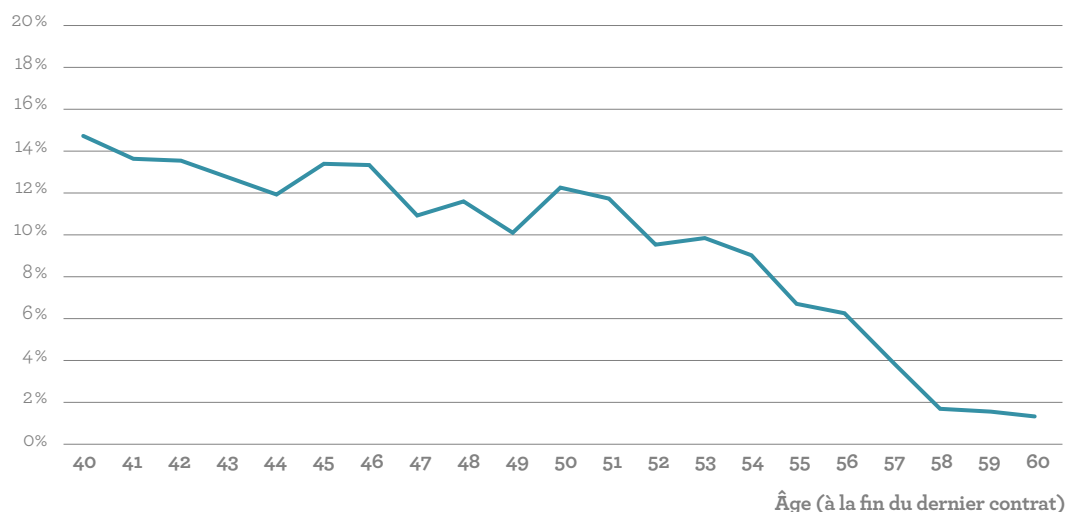
Source : FNA échantillon au 10^e extrait du FNA (version à septembre 2016). Champ : droits à l'ARE/AREF interrompus en 2015, sans reprise avant septembre 2016, hors annexes 8 et 10, France entière. Lecture : les allocataires âgés de 50 ans à la fin du dernier contrat précédant leur ouverture de droit avaient un droit d'une durée potentielle de 19 mois en moyenne. Ils ont été indemnisés pendant 13 mois en moyenne.



b. Faiblesse du recours à la formation croissante avec l'âge

Par ailleurs, le taux d'accès à la formation diminue progressivement avec l'âge et cette baisse s'accélère après 52 ans.

GRAPHIQUE 6 - TAUX D'ACCÈS À LA FORMATION, PAR ÂGE, DES ALLOCATAIRES AYANT UN DROIT DE 2 ANS OU PLUS



Source : FNA, échantillon au 10^e (version à septembre 2016).

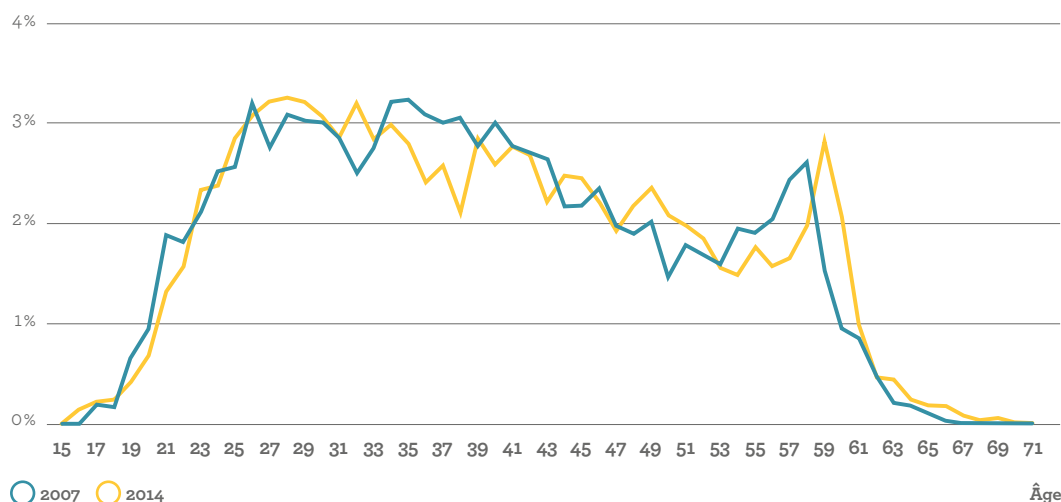
Champ : droits à l'ARE/AREF interrompus en 2015, sans reprise avant septembre 2016, hors annexes 8 et 10, France entière.

Lecture : près de 15 % des allocataires de 40 ans ayant un droit d'une durée de 2 ans ont bénéficié de l'AREF.

c. L'impact des réformes de retraite au-delà de 55 ans

La réforme de 2010, qui relève progressivement l'âge minimal légal d'ouverture des droits de 60 à 62 ans et l'âge de liquidation d'une retraite sans décote de 65 à 67 ans, a pour effet de décaler dans le temps les transitions de la vie professionnelle vers la retraite. Par ailleurs, le « pic » de ruptures de CDI observé 3 ans avant l'âge de la retraite, en lien avec la durée maximale du droit à l'Assurance chômage, se décale de 56-57 ans vers 58-59 ans entre 2007 et 2014.

GRAPHIQUE 7 - RÉPARTITION DES FINS DE CDI POUR LICENCIEMENT
OU RUPTURE CONVENTIONNELLE PAR ÂGE



Source : DMMO-EMMO, calculs DARES.

Champ : établissements de 1 salarié ou plus de France métropolitaine dans les secteurs concurrentiels.

Lecture : en 2007, 1,5 % des fins de CDI concerne des personnes âgées de 59 ans. En 2014, cette proportion passe à 2,8 %.

d. Ajustement des règles

C'est désormais au-delà de 50 ans que l'on observe un fort changement en termes de taux d'emploi, de consommation du droit à l'Assurance chômage et d'accès à la formation. Face à ces constats, les partenaires sociaux ont décidé de décaler à 53 ans l'âge à partir duquel la durée d'indemnisation peut dépasser 2 ans, mais sans modifier les droits des personnes de 55 ans et plus. De plus, l'accès à la formation des seniors est encouragé.

À partir du 1^{er} novembre 2017, les durées maximales d'indemnisation sont modifiées pour les 50-54 ans :

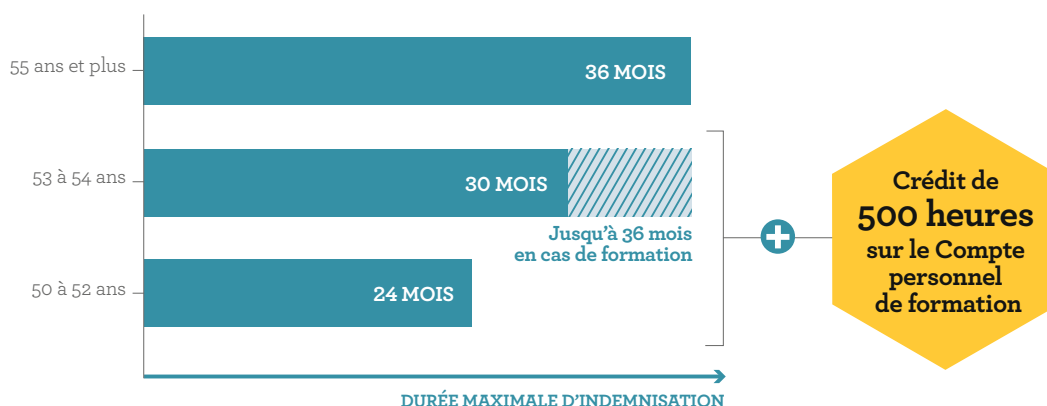
- ✦ Jusqu'à 52 ans à la fin du dernier contrat, la durée maximale est de 24 mois (2 ans) et leur période de référence affiliation est alignée sur celles des allocataires de moins de 50 ans (28 mois) ;
- ✦ De 53 à 54 ans, la durée maximale d'indemnisation est de 30 mois (2 ans et demi) et leur période de référence affiliation reste de 36 mois ;
- ✦ À partir de 55 ans, la durée maximale est toujours de 36 mois comme la période de référence affiliation.

Les demandeurs d'emploi de 50 à 54 ans sont encouragés à se former :

- ✦ Les 50-54 ans bénéficient de 500 heures créditées sur leur Compte personnel de formation (CPF) et financées par l'employeur ;
- ✦ Pour les 53-54 ans, le temps passé en formation peut, sous certaines conditions, permettre de prolonger la durée d'indemnisation afin qu'elle atteigne 3 ans au total.

LA DURÉE MAXIMALE DES DROITS ET L'ACCÈS À LA FORMATION SONT MODIFIÉS POUR LES SENIORS

NOUVELLES RÈGLES DE LA CONVENTION 2017 CONCERNANT LES SENIORS



Source : Unédic.

e. Personnes concernées

On estime à 37 000 le nombre de personnes concernées par an : la moitié d'entre elles par une baisse de la durée indemnisée effective de moins de 6 mois, l'autre moitié (uniquement des allocataires de 50 à 52 ans) par une baisse de 6 mois à 1 an. Cette estimation ne prend pas en compte les mesures concernant la formation.

TABLEAU 7 - NOMBRE DE PERSONNES QUI SERONT INDEMNISÉES MOINS LONGTEMPS, SELON L'ÂGE

Nombre de mois d'indemnisation en moins	50 ans	51 ans	52 ans	53 ans	54 ans	Total	En % des allocataires de 50 ans ou plus	En % de l'ensemble des allocataires
3 mois ou moins	<1 000	<1 000	1 000	<1 000	<1 000	4 000	1,2 %	0,2 %
De 4 à 6 mois	<1 000	<1 000	<1 000	6 000	6 000	14 000	4,1 %	0,6 %
De 7 à 9 mois	<1 000	<1 000	<1 000			2 000	0,5 %	0,1 %
De 10 à 12 mois	5 000	6 000	6 000			17 000	5,0 %	0,7 %
Total	7 000	8 000	8 000	7 000	7 000	37 000	10,8 %	1,5 %

Source : FNA, échantillon au 10^e Champ : droits à l'ARE/AREF interrompus en 2015, sans reprise avant septembre 2016, hors annexes 8 et 10, France entière.

Lecture : moins de 1 000 personnes de 50 ans seront indemnisées jusqu'à 3 mois de moins avec la convention 2017 ; 1,5 % de l'ensemble des allocataires de l'Assurance chômage seront indemnisés moins longtemps.

Les allocataires concernés sont en légère majorité des femmes (55 % d'entre eux sont des femmes). Il s'agit nécessairement de personnes bénéficiant d'un droit long (de plus de 2 ans), donc ayant perdu un contrat long en raison d'un licenciement (68 %) ou d'une rupture conventionnelle (17 %). Quasiment tous les allocataires dont la durée maximale est réduite (97 %) ont un droit relevant du régime général. Les intérimaires sont très peu concernés.

À noter : cette mesure aura pour effet d'augmenter les dépenses d'allocation de solidarité spécifique (ASS), versée par l'État, de 80 à 100 M€ environ, à partir de 2022, tandis que la mise en place des droits rechargeables en 2014 avait eu pour effet de les diminuer de 100 M€.

B. PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES POUR 2017-2020

La prévision économique et financière de l'Assurance chômage a pour objet d'anticiper les recettes et dépenses du régime à l'horizon 2020 ainsi que le déficit et la dette. Elle est construite sur la base des prévisions macro-économiques du consensus des économistes. Elle prend en compte l'ensemble des décisions de politique publique connues. Elle intègre les effets financiers de la réglementation d'Assurance chômage définies par la convention d'avril 2017.

B.1

PRÉVISIONS MACRO-ÉCONOMIQUES

a. Hypothèses de croissance et d'inflation

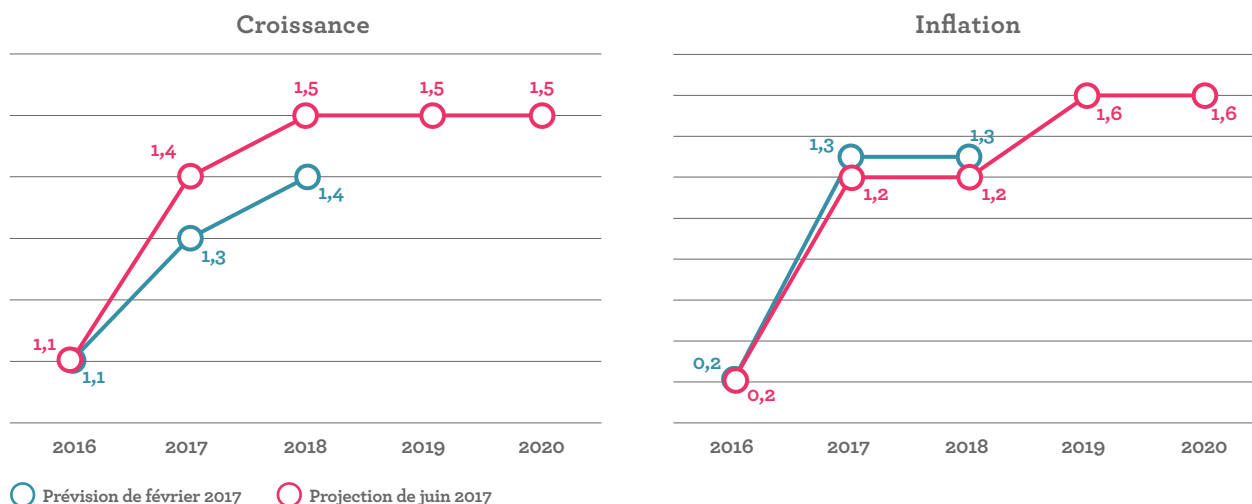
Selon les résultats publiés par l'Insee le 30 mai 2017, la croissance du 1^{er} trimestre 2017 progresserait au même rythme qu'au trimestre précédent : + 0,4 %, après + 0,5 % au 4^e trimestre 2016. À la fin du 1^{er} trimestre, l'acquis de croissance pour 2017 a déjà atteint + 0,9 %, après une croissance de + 1,1 % en moyenne annuelle en 2016.

Les dernières informations conjoncturelles font état d'une amélioration des perspectives d'activité en France. L'indicateur synthétique du climat des affaires, calculé par l'Insee à partir des réponses des chefs d'entreprises des principaux secteurs d'activité, a progressé d'un point au mois de mai. Globalement depuis le début d'année, cet indicateur est quasiment stable et se situe au-dessus de sa moyenne de long terme.

La prévision financière de l'Unédic s'appuie sur les hypothèses de croissance du PIB du Consensus publiées chaque mois (Graphique 8) : le Consensus de juin 2017 prévoit une croissance de + 1,4 % en 2017 et + 1,5 % en 2018, soit + 0,1 point par an par rapport à la prévision de février. Le Consensus de long terme d'avril prévoit une croissance de + 1,5 % en 2019 et 2020.

L'inflation prévue par le Consensus de juin pour 2017 et 2018 est légèrement revue à la baisse par rapport à la prévision de février (– 0,1 point), soit + 1,2 % en 2017 et 2018. Elle accélérerait à + 1,6 % en 2019 et 2020 d'après le Consensus de long terme d'avril.

GRAPHIQUE 8 - HYPOTHÈSES MACRO-ÉCONOMIQUES, ÉVOLUTION EN %



Source : Consensus des économistes.

b. Hypothèse de population active

La prévision de chômage par l'Unédic est basée sur l'équation d'emploi, résultant de la conjoncture, et sur la projection de population active de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) :

Évolution du nombre de chômeurs

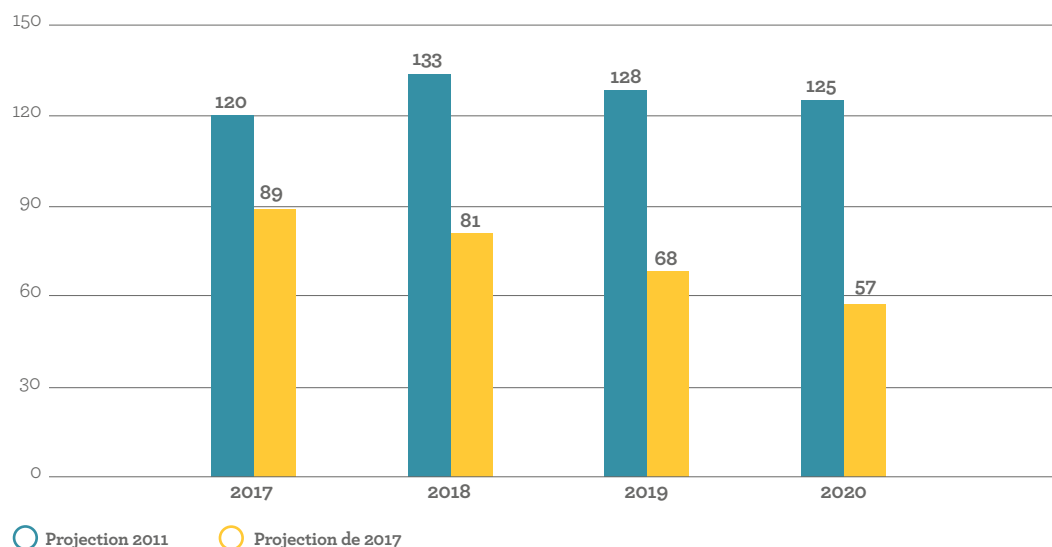
=

évolution de la population active – évolution de l'emploi

Le 9 mai 2017, l'Insee publiait une nouvelle projection de population active allant jusqu'à 2070. Pour les prochaines années, les évolutions attendues de population active sont revues à la baisse par rapport à la dernière projection d'avril 2011. Cette actualisation intègre une appréciation plus précise des effets des dernières réformes des retraites et suppose un solde migratoire plus faible qu'anticipé en 2011.

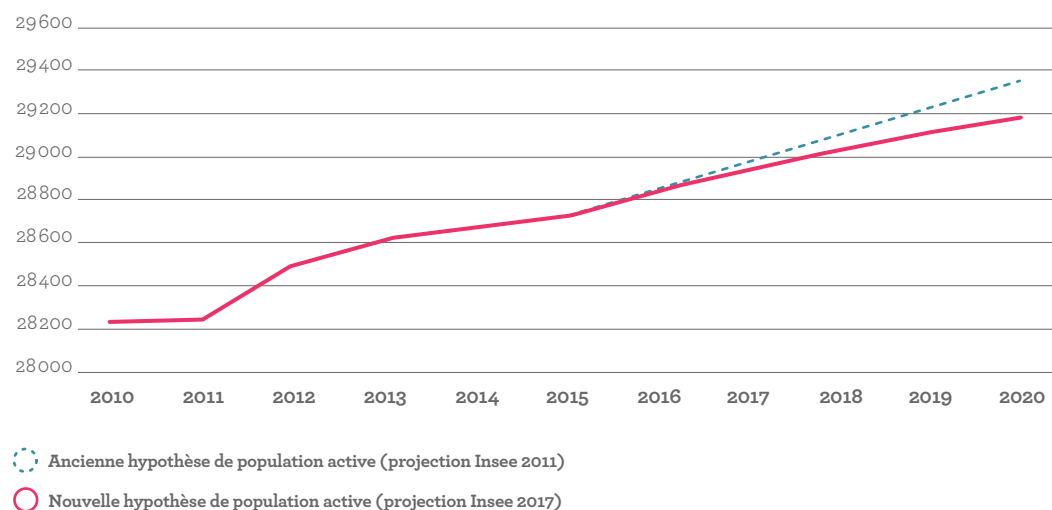
À emploi donné, cette baisse de prévision de population active engendre mécaniquement une baisse des prévisions de chômage.

GRAPHIQUE 9 - RÉVISION DES ÉVOLUTIONS DE POPULATION ACTIVE (EN MILLIERS)



Source : Insee, calculs Unédic. Champ : France métropolitaine.

GRAPHIQUE 10 - PRÉVISION DE POPULATION ACTIVE (EN MILLIERS)



Source : Insee, calculs Unédic. Champ : France métropolitaine.

c. Prévision d'emploi affilié et de salaire

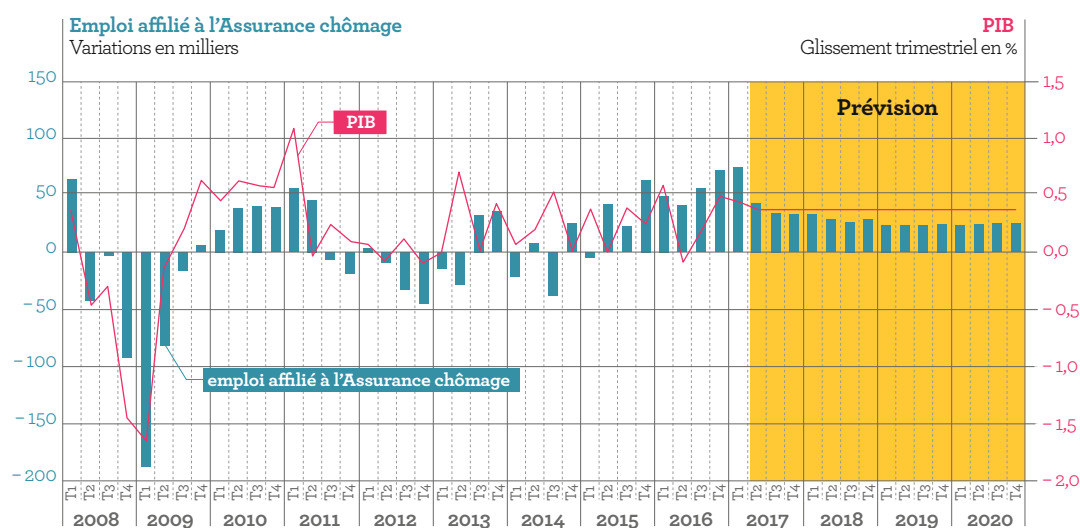
L'emploi affilié à l'Assurance chômage a fortement progressé au premier trimestre 2017, de +75 700 postes⁶. Sous les effets conjoints de l'amélioration de la croissance, des politiques publiques de l'emploi (Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE), pacte de responsabilité et plan d'urgence), les créations d'emploi affilié à l'Assurance chômage se poursuivraient jusqu'à la fin de l'année 2017. Sur l'ensemble de l'année, + 186 000 emplois affiliés seraient créés, après +219 000 créations d'emplois affiliés en 2016. En 2018,

et sous réserve des politiques publiques qui pourraient être définies dans les prochains mois, les créations d'emploi affilié ralentiraient (+ 118 000 postes). En 2019 et 2020, l'emploi affilié progresserait au même rythme qu'en 2018, respectivement de + 99 000 et + 100 000 postes, en lien avec la conjoncture.

Malgré la faible inflation et le niveau de chômage élevé pesant sur le pouvoir de négociation des salariés, la progression du salaire moyen par tête (SMPT) a été assez dynamique en 2016 : + 1,4 %. Avec la reprise de l'inflation, le SMPT progresserait à nouveau de + 1,4 % en 2017, puis accélérerait à + 1,7 % en 2018, + 1,8 % en 2019 et + 2,2 % en 2020.

Conjointement aux évolutions dynamiques de l'emploi et du SMPT, la masse salariale progresserait de + 2,7 % en moyenne annuelle en 2017, après + 2,4 % en 2016. En 2018 et 2019, la progression de la masse salariale ralentirait à + 2,5 % par année. En 2020, soutenue par le dynamisme des salaires, la masse salariale accélérerait à nouveau à + 2,8 %.

GRAPHIQUE 11 - PRÉVISION D'EMPLOI AFFILIÉ ASSOCIÉE AU SCÉNARIO DE CROISSANCE



Source : Insee, Pôle emploi, projection Unédic. Champ de l'emploi affilié à l'Assurance chômage : France métropolitaine, données CVS.

d. Prévision de chômage

Chômeurs au sens du BIT

Après une stagnation au 4^e trimestre 2016, le taux chômage au sens du BIT mesuré par l'Insee a reculé de -0,4 point au 1^{er} trimestre 2017 et s'élève à 9,3 % en France métropolitaine.

Sur le restant de l'année 2017, l'emploi total serait soutenu par des créations de postes dans les secteurs marchands, tandis que les effectifs d'emplois non marchands diminueraient en lien avec le ralentissement du nombre d'entrées en contrats aidés. Au 2^e semestre 2017, la progression de l'emploi total ne permettrait pas de compenser l'évolution de la population active. Le taux de chômage serait de 9,3 % à fin 2017.

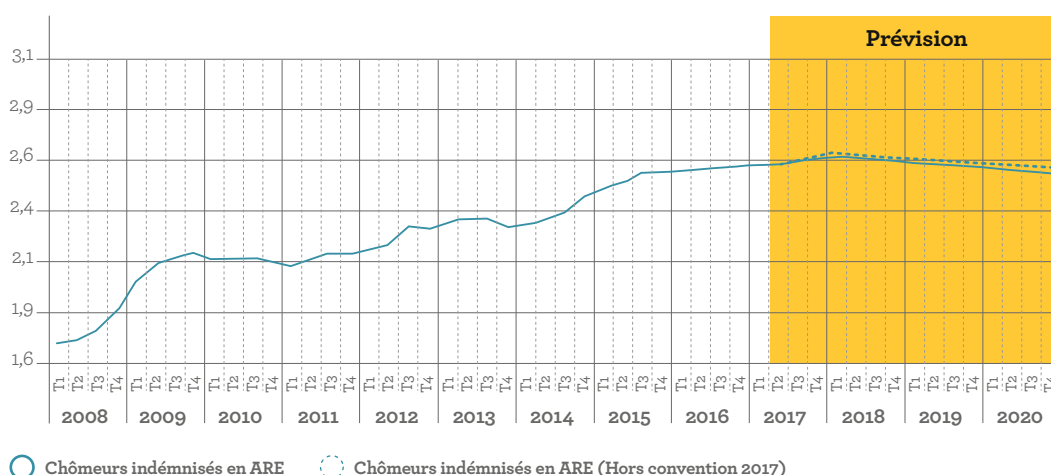
6. Estimation de l'Unédic à partir des données de l'Insee d'emploi salarié.

Sur les années 2018 à 2020, sous l'hypothèse d'un maintien du nombre d'entrées en contrats aidés au même niveau qu'en 2017 et d'une progression continue du PIB, l'emploi total progresserait au même rythme qu'en 2017. Toutefois, la progression de population active ralentirait sur cette période 2018 à 2020 et il en résulterait une baisse du taux de chômage de $-0,2$ point chaque année. Fin 2020, le taux de chômage BIT serait de $8,7\%$.

Le chômage indemnisé

Au 1^{er} trimestre 2017, le chômage indemnisé par l'Assurance chômage (allocation d'Aide au retour à l'emploi ou ARE) a augmenté de $+3\,000$ personnes. Conjointement à la légère hausse anticipée du chômage BIT sur le deuxième semestre (Graphique 12), le chômage indemnisé en ARE augmenterait de $+38\,000$ personnes sur l'ensemble de l'année. En revanche, en 2018, 2019 et 2020, le nombre de chômeurs indemnisés en ARE baisserait respectivement de $-14\,000$, $23\,000$ et $39\,000$ personnes, en lien avec la prévision de la baisse du chômage. Cette baisse est moins importante que sur le chômage BIT. En effet, la population des indemnisés en ARE contient des allocataires qui exercent un travail (près d'un tiers) qui ne sont pas comptés parmi les chômeurs au sens du BIT. Les allocataires qui travaillent sont plus nombreux en période de reprise de la croissance, d'où, au final, une baisse plus lente des chômeurs indemnisés en ARE par rapport aux chômeurs au sens du BIT.

GRAPHIQUE 12 - PRÉVISION DE CHÔMAGE INDEMNISÉ PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE (EN MILLIONS)



● Chômeurs indemnisés en ARE ● Chômeurs indemnisés en ARE (Hors convention 2017)

Source : Insee, Pôle emploi, prévision Unédic. Champ : France métropolitaine uniquement.

TABLEAU 8 - PRINCIPALES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES

	2017	2018	2019	2020
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage (Évolution en moyenne annuelle)				
PIB	+ 1,4 %	+ 1,5 %	+ 1,5 %	+ 1,5 %
Indice des prix à la consommation	+ 1,2 %	+ 1,2 %	+ 1,6 %	+ 1,6 %
Emploi total	+ 0,7 %	+ 0,4 %	+ 0,5 %	+ 0,5 %
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+ 1,4 %	+ 0,8 %	+ 0,6 %	+ 0,6 %
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+ 1,4 %	+ 1,7 %	+ 1,8 %	+ 2,2 %
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+ 2,7 %	+ 2,5 %	+ 2,5 %	+ 2,8 %
Taux de chômage BIT en fin d'année	9,3 %	9,1 %	8,9 %	8,7 %
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE)	+ 0,8 %	+ 0,8 %	- 1,0 %	- 1,2 %
Emploi chômage (Variation sur la période)				
Emploi total	+ 117 000	+ 139 000	+ 121 000	+ 126 000
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+ 186 000	+ 118 000	+ 99 000	+ 100 000
DEFM catégorie A	+ 52 000	- 35 000	- 56 000	- 69 000
DEFM catégorie B, C	+ 66 000	+ 48 000	+ 37 000	+ 36 000
Dispensés de recherche d'emploi	- 4 000	- 2 000	- 1 000	+ 0
DEFM catégorie A, B, C + Dispensés de recherche d'emploi	+ 114 000	+ 11 000	- 20 000	- 34 000
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE)	+ 38 000	- 14 000	- 23 000	- 39 000

Source : Insee, Pôle emploi, Dares, Acoess, prévision Unédic

Champ : Emploi total, emploi affilié, chômage BIT et DEFM : France métropolitaine, données CVS

Chômage indemnisé en ARE : France entière, données CVS

SMPT et masse salariale : France entière, données CVS - Le champ est celui de l'Acoess qui, à la différence du champ de l'Assurance chômage, inclut les grandes entreprises nationales.

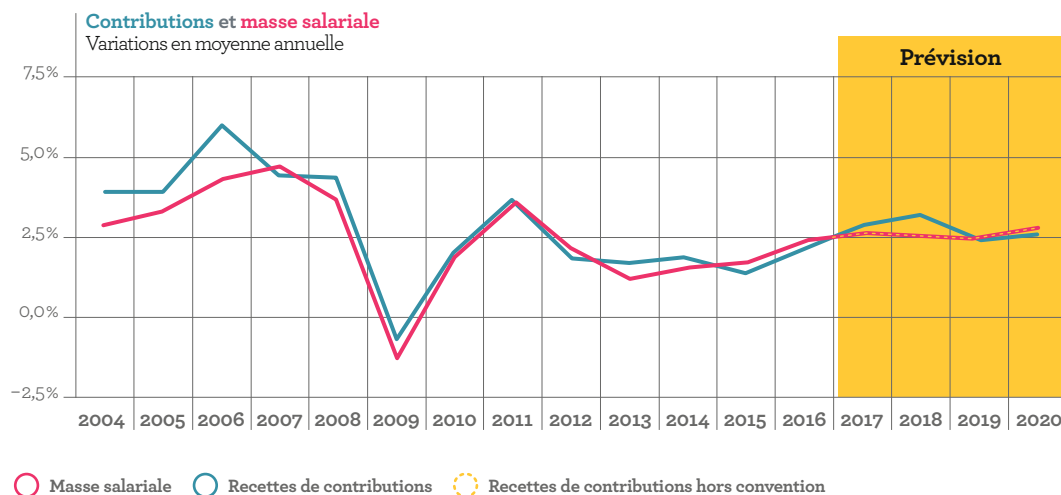
B.2

PRÉVISIONS FINANCIÈRES

a. Prévision de recettes

Les contributions à l'Assurance chômage, issues essentiellement des cotisations assises sur la masse salariale, évoluent comme celle-ci. Cependant, la contribution exceptionnelle de 0,05 point sur 3 ans (d'octobre 2017 à septembre 2020) prévue dans la convention 2017 et le maintien des surcotisations sur les CCD d'usage pour une durée de 18 mois engendrent une hausse des contributions en prévision. Les recettes de contribution augmenteraient de + 2,9 % en 2017 et s'accéléraient en 2018 (+ 3,2 %) du fait de la contribution exceptionnelle. En 2019, la contribution exceptionnelle étant en année pleine, leur progression suivrait à nouveau l'évolution de la masse salariale (+ 2,5 %). En 2020 la progression des contributions serait un peu ralentie (+ 2,6 %) du fait de la fin de la surcontribution de la convention 2017.

GRAPHIQUE 13 - PRÉVISION DE MASSE SALARIALE ET DE CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE

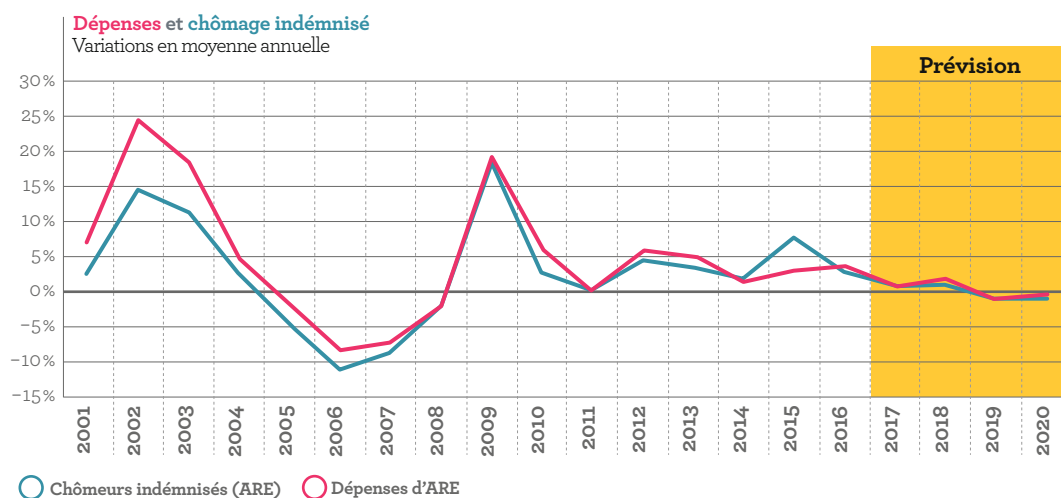


Source : Acooss, Unédic, prévision Unédic. Champ de la masse salariale : France entière. Le champ est celui de l'Acooss qui, à la différence du champ de l'Assurance chômage, inclut les grandes entreprises nationales.

b. Prévision de dépenses

Le nombre de chômeurs indemnisés (ARE) augmenterait de +0,8 % en moyenne annuelle sur 2017 et de +0,8 % sur 2018⁷. Il commencerait à baisser en 2019 de -1,0 % puis de -1,2 % en 2020. Au final, les dépenses d'allocations ARE progresseraient de +0,7 % sur 2017 et de +1,8 % sur 2018 puis diminueraient de -0,7 % en 2019 et de -0,6 % en 2020.

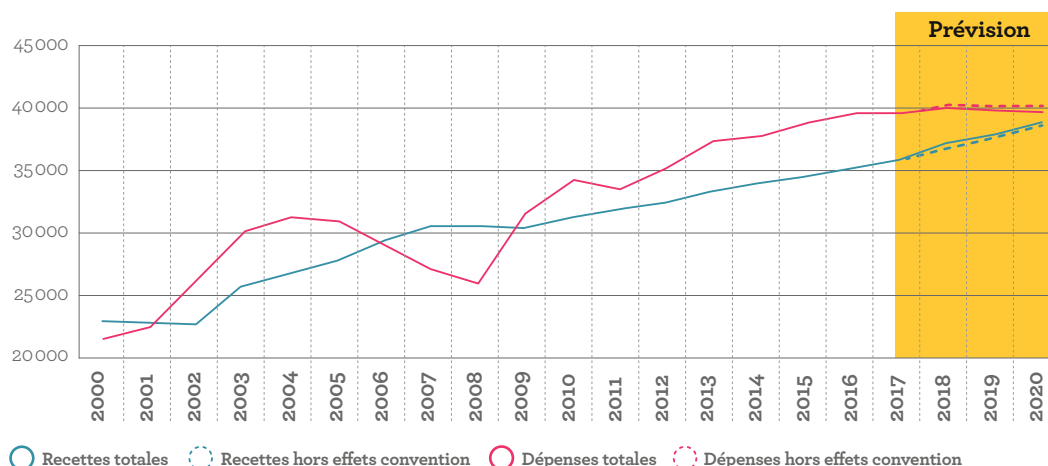
GRAPHIQUE 14 - CHÔMEURS INDEMNISÉS EN ARE ET DÉPENSES D'ARE



Source : Pôle emploi, Unédic, prévision Unédic. Champ : France entière.

7. La hausse des chômeurs indemnisés en ARE fin 2017 se répercute en moyenne annuelle sur 2018, d'où une hausse des chômeurs indemnisés en ARE en moyenne annuelle malgré une baisse de ces chômeurs en fin d'année.

GRAPHIQUE 15 - RECETTES ET DÉPENSES TOTALES (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : Unédic, prévision Unédic. Champ : France entière.

c. Situation financière : solde financier et dette

Les finances du régime d'Assurance chômage rejoindraient, dès 2017, une trajectoire de retour à l'équilibre. Le solde financier présenterait un déficit moindre qu'en 2016 (–3,6 Md€ vs. –4,3 Md€). Grâce aux effets conjugués de la conjoncture et de la convention 2017, le déficit se résorberait encore en 2018 pour atteindre –2,9 Md€ et l'endettement net ne serait plus que de –36,5 Md€. En 2019, ces effets se poursuivraient, avec un déficit de –1,9 Md€ et une dette de –38,3 Md€. À l'horizon 2020, le solde annuel atteindrait –0,8 Md€ alors que la dette se stabiliserait à –39,1 Md€, soit l'équivalent d'un an de recettes de l'Assurance chômage.

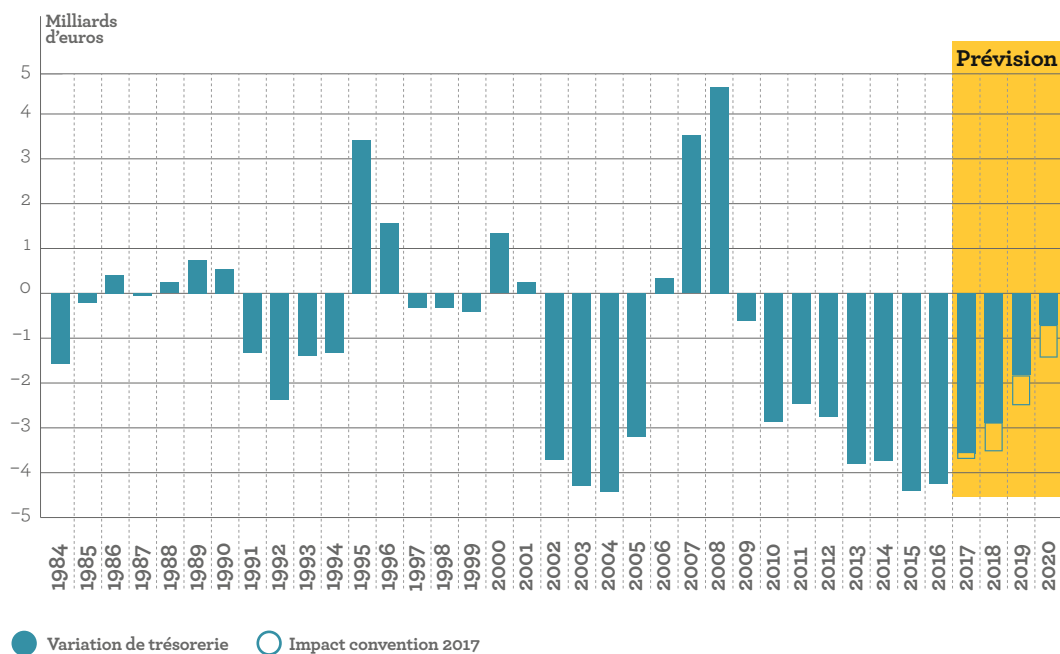
Par rapport aux « Perspectives financières de septembre 2016 », la nouvelle prévision anticipe une économie de +3,1 Md€ sur la dette à fin 2019 (–38,3 Md€ contre –41,4 Md€). Plus de 40 % de cet écart peut être attribué aux effets de la convention 2017, le reste de l'écart s'explique par l'amélioration de la conjoncture (environ 30 %), la révision de la population active (25 %) et des éléments exceptionnels (5 %).

TABLEAU 9 - PRÉVISION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

En millions d'euros au 31 décembre	2016 - Réalisé	2017	2018	2019	2020
Contributions et autres recettes	35 064 (+1,8 %)	35 926 (+2,5 %)	37 044 (+3,1 %)	37 909 (+2,3 %)	38 845 (+2,5 %)
Total des recettes	35 146	35 935	37 044	37 909	38 845
Dépenses allocataires	35 581 (+2,2 %)	35 660 (+0,2 %)	35 969 (+0,9 %)	35 623 (–1,0 %)	35 312 (–0,9 %)
Total des dépenses	39 503	39 581	39 996	39 782	39 607
Recettes - Dépenses	–4 357	–3 646	–2 952	–1 874	–761
Éléments exceptionnels	102	70	53	45	0
Solde financier (variation de trésorerie)	–4 255	–3 576	–2 899	–1 829	–761
Dette (situation de l'endettement net bancaire)	–29 985	–33 561	–36 460	–38 289	–39 050

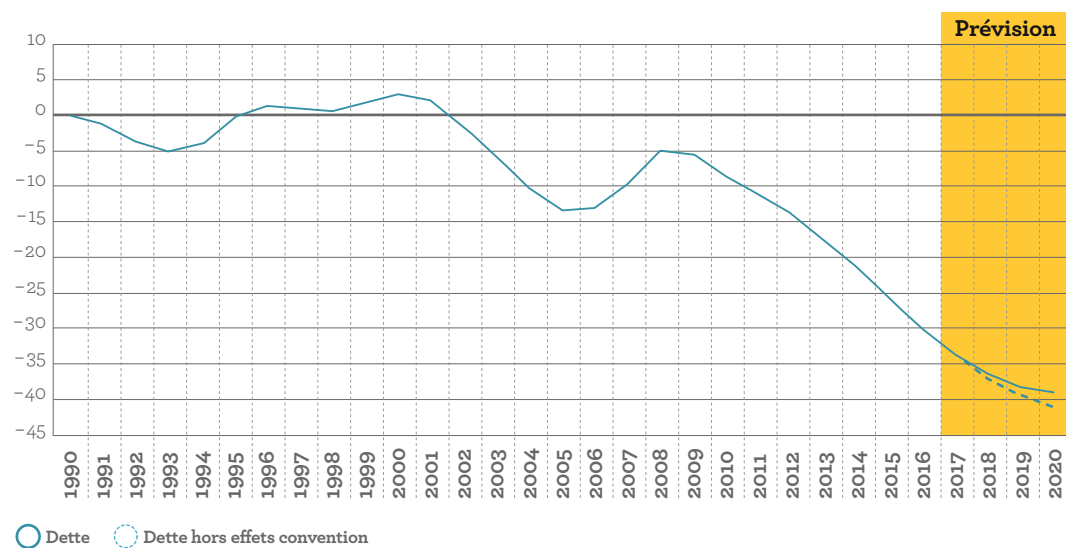
Source : Unédic, prévision Unédic.

GRAPHIQUE 16 - SOLDE FINANCIER (VARIATION DE TRÉSORERIE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE)



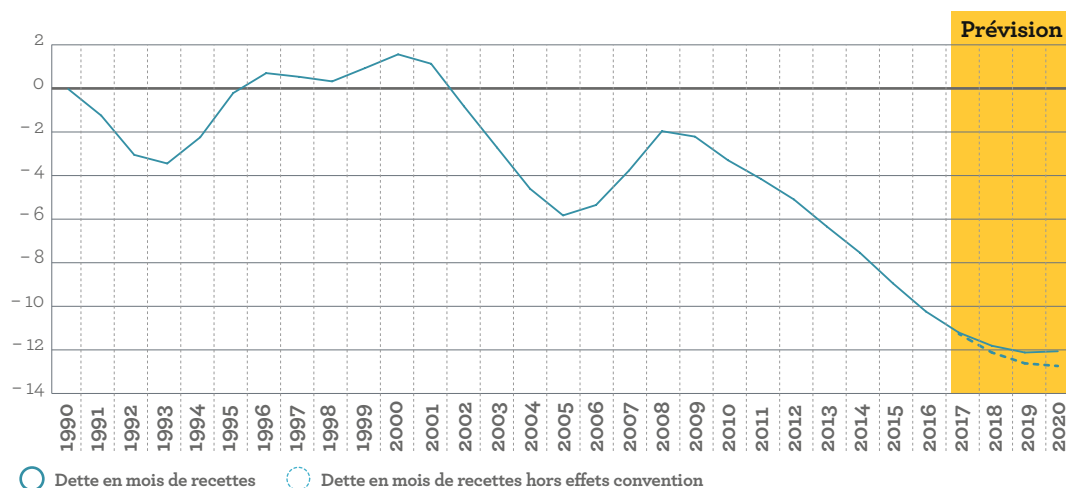
Source : Unédic, prévision Unédic.

GRAPHIQUE 17 - ENDETTEMENT NET BANCAIRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE (EN MILLIARDS D'EUROS)



Source : Unédic, prévision Unédic.

GRAPHIQUE 18 - ENDETTEMENT NET BANCAIRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE
RAPPORTÉ AUX RECETTES (EN MOIS DE RECETTES)



Source : Unédic, prévision Unédic.

B.3

PRÉVISIONS DE COÛT DE LA DETTE

L'Unédic a vu son endettement se détériorer, passant de 5 Md€ en 2008 à 29,8 Md€ à fin 2016, soit l'équivalent de 10 mois de recettes. À l'horizon des dernières prévisions d'équilibre financier, la dette pourrait atteindre 39,1 Md€ fin 2020.

La dette de l'Unédic se constitue notamment lorsque la situation conjoncturelle est dégradée et donc lorsque les taux d'intérêt sont bas. Au cours des dernières années, le niveau particulièrement favorable des taux d'intérêt, notamment depuis les interventions de la Banque centrale européenne (BCE), ainsi que la capacité de l'Unédic à bien se financer sur les marchés financiers, ont permis de limiter le coût de la dette. Ainsi, les charges financières nettes de l'année 2016 sont de 324 M€, soit moins de 1 % des recettes.

Le besoin de financement de l'Unédic devrait progressivement se réduire à partir de 2018 grâce aux nouvelles dispositions de la convention d'Assurance chômage conclue en avril 2017 et l'actualisation des perspectives macro-économiques. Néanmoins, la situation économique plus favorable et la remontée progressive de l'inflation conduit à anticiper une augmentation des taux d'intérêt au cours des prochaines années. La stratégie de financement de l'Unédic mise en place au cours des dernières années a eu pour objectif de limiter les conséquences d'une remontée des taux d'intérêt sur la charge d'intérêt : tous les emprunts sont souscrits à taux fixes et en euros ; la maturité de la dette est de près de 6 ans.

Les analyses qui suivent permettent de vérifier que le risque est maîtrisé.

a. Des conditions de financement actuellement favorables

Depuis 2013-2014, l'Assurance chômage bénéficie de taux de financement très favorables. Ces conditions résultent des politiques monétaires de taux directeurs décidées par la Banque centrale européenne (BCE), de l'évolution de la liquidité sur le marché Euro et du maintien de la confiance des investisseurs dans la qualité de la dette de l'Unédic.

Pour faire face aux risques d'une période trop prolongée de faible inflation, la BCE a abaissé l'un de ses principaux taux directeur, le taux de rémunération des dépôts en juin 2014, le portant d'abord au niveau historiquement bas et « négatif » de -0,10 % pour continuer à le diminuer jusqu'à atteindre -0,40 % en mars 2016.

Dans la continuité des mesures visant le retour de l'inflation à un niveau proche de 2 %, la BCE a annoncé en janvier 2015 un programme d'achats d'actifs publics sur les titres émis par les administrations centrales, certaines agences et institutions de la zone Euro. Les obligations et les titres de créance de l'Unédic émis dans le cadre de ses programmes de financement sont éligibles à ce programme d'achat. Les titres ainsi visés bénéficient d'une attractivité supplémentaire auprès des investisseurs.

Ainsi, entre 2013 et 2016, les charges financières nettes ont augmenté moins rapidement que le niveau global de la dette. Cette maîtrise a été obtenue alors que la maturité moyenne de la dette progressait d'environ 3 ans en 2013 à près de 5 ans fin 2016.

TABLEAU 10 - ENDETTEMENT EN FIN D'ANNÉE ET CHARGES FINANCIÈRES SUR LA PÉRIODE 2013-2016
(EN MILLIONS D'EUROS)

	2013	2014	2015	2016
Endettement net	17 558	21 476	25 905	29 985
Charges financières nettes	223	295	301	324

Source : Unédic.

b. Une part importante de la dette sécurisée à l'horizon de la projection

Les recettes du régime d'assurance chômage ne permettant pas de couvrir ses dépenses, l'Unédic finance sa dette en empruntant sur les marchés, exclusivement à taux fixe et en Euro. Dans ces conditions, la gestion de la dette présente un double risque :

- ✦ un risque de taux lié au financement du déficit de chaque année, qui se réduira au cours des prochaines années compte tenu de la perspective d'une réduction progressive du déficit ;
- ✦ plus significativement, un risque de refinancement correspondant à la situation où le renouvellement de la dette arrivant à échéance est effectué à un coût plus élevé dû à une hausse des taux.

La maîtrise du risque de refinancement passe par l'allongement de la durée de vie de la dette pour éviter au cours des prochaines années des échéances de remboursement d'emprunts trop importantes. Ainsi, la maturité moyenne de la dette de l'Unédic a été portée de 3 ans de maturité moyenne en 2011 à plus de 6 ans aujourd'hui.

Cette maîtrise découle aussi du fait que l'ensemble des financements sont souscrits en Euro et à taux fixes. Ainsi, 61 % de la dette prévue à fin 2020 est déjà souscrite. Le montant des charges financières liées à cette dette sécurisée est donc déjà parfaitement connu. L'incertitude sur le coût de la dette en 2020 porte uniquement sur les emprunts qui devront être réalisés au cours des prochaines années.

TABLEAU 11 - PART DE LA DETTE SÉCURISÉE (EN MILLIONS D'EUROS)*

	2017	2018	2019	2020
Dette sécurisée à date	32 500	30 850	27 250	23 900
Situation d'endettement net	33 561	36 460	38 289	39 050
Part de la dette sécurisée	97 %	85 %	71 %	61 %

Source : Prévion Unédic, Calcul Unédic.

* La dette sécurisée est la dette souscrite avant fin juin 2017 pour laquelle ne subsiste donc aucune incertitude en coût ou en liquidité.

c. Projection de taux et charges financières pour l'Assurance chômage, à l'horizon 2020

Les politiques monétaires de taux bas sont encore prévues au moins jusqu'à fin 2017. La fin du Quantitative Easing (QE)⁸ mené par la BCE devrait provoquer la remontée des taux d'intérêt.

L'Unédic se base sur les prévisions de taux du Consensus des économistes et de ses partenaires du milieu bancaire et financier pour établir une projection de taux. Les taux de financement sont pondérés chaque année par rapport au profil des maturités des emprunts envisagés pour couvrir les besoins de financement. Les hypothèses retenues pour ces émissions reposent sur les maturités maximales aujourd'hui autorisées dans les programmes de financement de l'Unédic. Ces hypothèses sont prudentes : l'amélioration de la situation financière et la remontée des taux d'intérêt pourrait conduire l'Unédic à changer la stratégie de financement pour privilégier son coût plutôt que l'allongement de sa maturité moyenne.

TABLEAU 12 - PROJECTION D'ÉVOLUTION DES TAUX DE RÉFÉRENCE DES EMPRUNTS DE MATURITÉ SUPÉRIEURE À UN AN

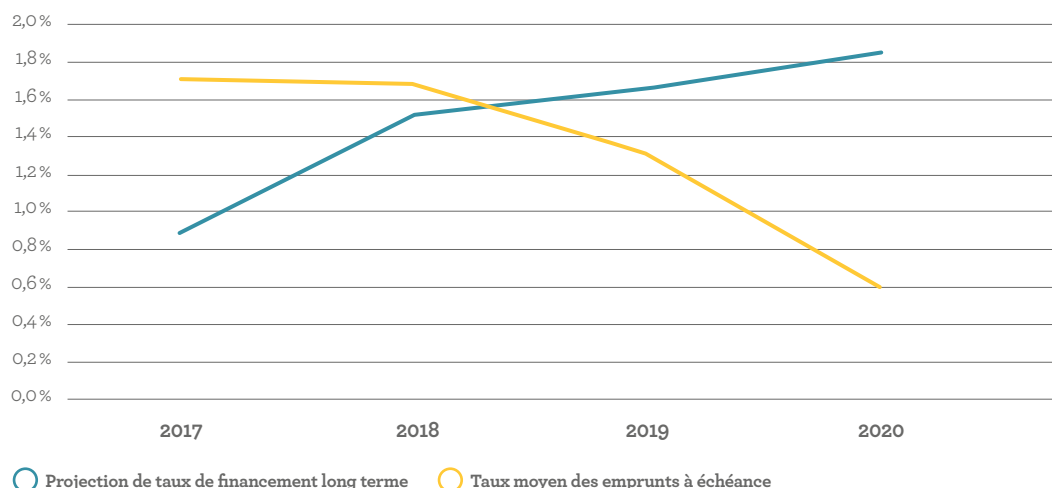
	2017	2018	2019	2020
Projection de taux de financement long terme	0,889 %	1,517 %	1,667 %	1,850 %
Maturité moyenne des nouveaux emprunts projetés (en années, en fin d'année)	9,77	10,90	10,90	10,43
Taux moyen des emprunts à échéance	1,699 %	1,679 %	1,310 %	0,599 %

Source : Prévion Unédic, Calcul Unédic.

8. Le Quantitative Easing (« assouplissement quantitatif ») désigne un type de politique monétaire auquel peuvent recourir les banques centrales en cas de crise économique. Cet outil a pour but de relancer l'économie, quand les politiques traditionnelles (détermination d'un taux directeur) ne suffisent pas. Généralement, le QE consiste pour une banque centrale à acheter des actifs (souvent des titres) avec de la monnaie qu'elle crée.

Compte tenu de ces prévisions, le refinancement des emprunts arrivant à échéance se fera dans des conditions encore favorables en 2018 et limitera donc la charge financière de l'Unédic. En revanche, à partir de 2019, les emprunts arrivant à maturité devront être refinancés à des taux plus élevés.

GRAPHIQUE 19 - RISQUE DE REFINANCEMENT DES EMPRUNTS ARRIVANT À MATURITÉ



Source : Prévision Unédic, calcul Unédic.

Au total, les charges financières rapportées aux recettes progresseraient légèrement à l'horizon 2020. À cet horizon, elles ne représenteraient toutefois que 1,26 % des recettes.

TABLEAU 13 - PROJECTION DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES POUR 2017-2020 SUR LA BASE DU SCÉNARIO DE PROJECTION DE LA DETTE ET DES HYPOTHÈSES DE TAUX RETENUES (EN MILLIONS D'EUROS)

	2017	2018	2019	2020
Prévision d'endettement	33 561	36 460	38 289	39 050
Charges financières nettes	365	405	441	489
Charges financières nettes / recettes	1,02 %	1,09 %	1,16 %	1,26 %

Source : Prévision Unédic, Calcul Unédic.

Remarque : Ces données sont des estimations des charges financières issues de la trésorerie. Il peut exister des écarts avec certaines données de la situation financière détaillée présentées dans ce rapport.

La sensibilité de cette prévision peut être appréciée en retenant les valeurs maximales de l'échantillon de projections de taux utilisé par l'Unédic. Cette mesure de sensibilité permet de vérifier que le risque lié à l'évolution des taux d'intérêt reste maîtrisé.

TABLEAU 14 - PROJECTION DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES POUR 2017-2020 SELON LES HYPOTHÈSES DE TAUX RETENUES (EN MILLIONS D'EUROS)

	2017	2018	2019	2020
Prévisions d'endettement	33 561	36 460	38 289	39 050
Charges financières nettes (moyenne)	365	405	441	489
Charges financières nettes (valeurs extrêmes)	369	415	460	523

Source : Prévision Unédic, Calcul Unédic.

C.

LE SOLDE STRUCTUREL DE L'ASSURANCE CHÔMAGE ET SON ÉVOLUTION DEPUIS 2008

C.1

DE L'INTÉRÊT DE DÉCOMPOSER LE SOLDE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN PARTIES STRUCTURELLE ET CONJONCTURELLE

Les dépenses d'assurance chômage sont très sensibles à la conjoncture puisqu'elles dépendent de l'ampleur du chômage : 83 % des dépenses correspondent directement aux allocations versées et 9 % sont des cotisations versées aux caisses de retraites complémentaires pour les chômeurs indemnisés, versements proportionnels aux allocations versées. En période de crise, le chômage s'amplifiant, ces dépenses s'accroissent. Les autres dépenses du régime servent principalement au financement de Pôle emploi (8 %) et au remboursement des intérêts sur emprunt (1 %).

De manière analogue, les recettes de l'Assurance chômage sont liées aux fluctuations économiques : les recettes proviennent à hauteur de 97 % des contributions, qui correspondent à une proportion de la masse salariale ; or la masse salariale résulte elle-même des mouvements de l'emploi et de l'évolution des salaires. En période de crise économique, l'emploi se contracte, la masse salariale aussi et les recettes sont impactées négativement. De ce fait, l'assurance chômage constitue un puissant stabilisateur social et économique.

TABLEAU 15 - PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES ET DE RECETTES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN 2016

Principaux postes	Millions d'euros	Part en %	Facteurs influençant l'évolution
Recettes dont :	35 146	100 %	
Contributions	34 091	97 %	A taux de contribution fixe, ces recettes augmentent proportionnellement à la masse salariale affiliée
Participation des entreprises au financement du CSP	603	2 %	Ce montant évolue suivant les entrées en CSP et donc les licenciements économiques.
Dépenses dont :	39 503	100 %	
Dépenses liées aux allocataires	35 581	90 %	
Allocations brutes	32 775	83 %	Les allocations brutes recouvrent : ARE, AREF et ASP (allocation des bénéficiaires du CSP). Elles dépendent essentiellement du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par l'Assurance chômage.
Aides	726	2 %	L'ARCE est l'aide la plus importante financée par l'Assurance chômage.
Caisses de retraites complémentaires	3 434	9 %	AGIRC, ARRCO, Ircantec, CNBF et CRPNPAC perçoivent des cotisations financées par l'Assurance chômage (2/3) et par un prélèvement direct sur les allocations (1/3). Le montant des versements dépend surtout de la masse des allocations versées.
Prélèvement retraites	-1 349	-3 %	Prélèvement direct sur les allocations contribuant au financement des cotisations aux caisses de retraite complémentaire. Le montant des versements dépend directement de la masse des allocations versées.
Financement de Pôle Emploi	3 301	8 %	Chaque année, l'Assurance chômage verse à Pôle emploi 10 % des contributions qu'elle avait perçues deux ans plus tôt.
Frais financiers	403	1 %	Ce montant est celui versé au cours de l'année 2016

Note : en raison des arrondis, la somme des chiffres d'une colonne n'est pas forcément égale à 100 % Source : Unédic.

Ainsi, au fil des ans et de la position de la France dans le cycle économique, le solde financier de l'Assurance chômage évolue. Mais ce dernier résulte aussi des décisions prises par les partenaires sociaux, et des modifications survenues sur le marché du travail (montée des contrats courts, instauration des ruptures conventionnelles...) ainsi que de la réglementation européenne.

Un régime d'assurance chômage équilibré est un régime où les années de déficit financier sont compensées par les années d'excédents. Isoler la partie conjoncturelle du solde amène à mieux comprendre dans quelle mesure la conjoncture impacte l'équilibre du régime d'assurance chômage au cours du temps et permet ainsi de se fixer un objectif en termes de pilotage : l'important est d'obtenir un solde structurel à l'équilibre.

GRAPHIQUE 20 - CYCLE ÉCONOMIQUE ET SOLDE STRUCTUREL

ÉQUILIBRE STRUCTUREL

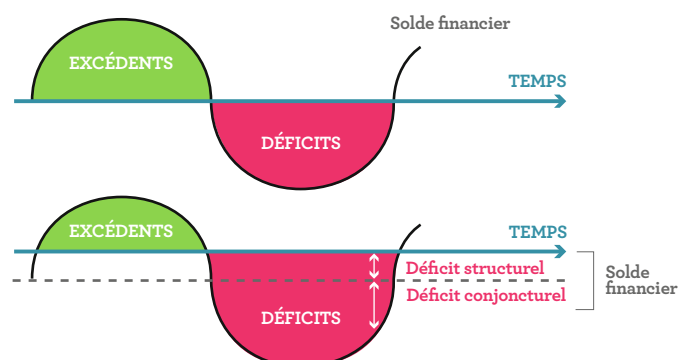
Les années d'excédent conjoncturel compensent les années de déficit.

► La dette est nulle en fin de cycle.

SOLDE STRUCTUREL NÉGATIF OU DÉFICIT STRUCTUREL

Les années d'excédent ne permettent pas de compenser intégralement les années de déficit.

► La dette se creuse.



Source : Unédic.

LA DÉCOMPOSITION DU SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Afin de décomposer le solde en deux parties, une partie expliquée par des facteurs conjoncturels et une partie structurelle, imputable à la réglementation et aux transformations du marché du travail, nous utilisons la méthode de l'output gap ou écart de production, différence entre PIB effectif et PIB potentiel. À mesure que le PIB effectif s'écarte du PIB potentiel, l'output gap s'accroît, et la composante conjoncturelle du solde de l'Assurance chômage s'amplifie. À l'inverse, quand l'économie rejoint son sentier de long terme, l'écart de production est plus faible et la part conjoncturelle du solde de l'Assurance chômage se contracte.

CALCUL DES SOLDES STRUCTUREL ET CONJONCTUREL PAR LA MÉTHODE DE L'ÉCART DE PRODUCTION

Le solde financier (S) est la différence entre les recettes (R) et les dépenses (D):

$$S = R - D$$

Le solde conjoncturel (S_c) est la différence entre la partie conjoncturelle des recettes (R_c) et la partie conjoncturelle des dépenses (D_c) définies ci-dessous:

$$S_c = R_c - D_c$$

→ La composante conjoncturelle des recettes R_c

La composante conjoncturelle des recettes (R_c) s'écrit en fonction de l'élasticité de 1 à l'écart de production (EP):

$$R_c = 1 \times EP \times R$$

→ La composante conjoncturelle des dépenses D_c

Avant 2009, la composante conjoncturelle des dépenses (D_c) s'écrit en fonction de l'élasticité de -3,23 à l'écart de production (EP):

$$D_c = -3,23 \times EP \times D$$

À partir de 2009, l'Assurance chômage participe en outre au financement de Pôle emploi (F_{PE}) à hauteur de 10 % des recettes de l'année N-2, soit environ 8 % des recettes de l'année N.

Ce financement est indépendant de la conjoncture de l'année en cours. En revanche, il dépend de la conjoncture de l'année N-2 avec une élasticité de 1 à l'écart de production (EP_{N-2}):

$$D_c = -3,23 \times EP \times (D - F_{PE}) + 1 \times EP_{N-2} \times F_{PE}$$

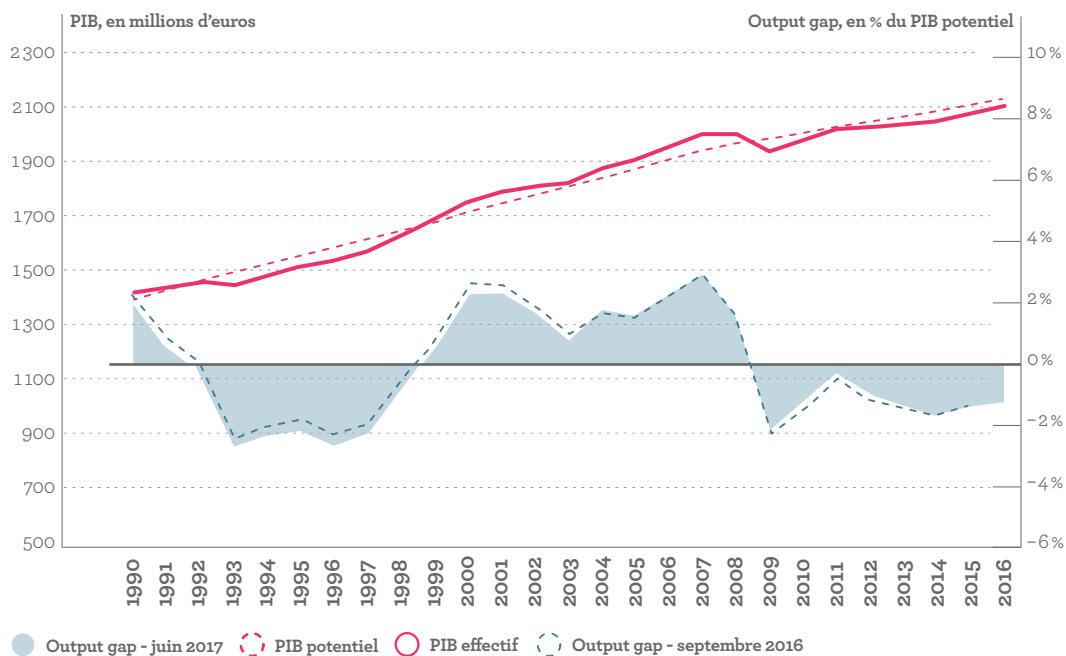
Le solde structurel est la part du solde financier non imputable à la conjoncture. Il correspond à la différence entre le solde conjoncturel et le solde effectif. Le solde structurel (S_s) se déduit des calculs précédents:

$$S_s = S - S_c$$

Remarque : les élasticité utilisées ici sont celles estimées par l'OCDE.

La mise à jour de l'output gap, issu des données de la Commission européenne, apporte peu de changement par rapport aux résultats présentés dans le précédent rapport (septembre 2016) : l'output gap est négatif depuis 2008, il a atteint son minimum en 2014 et se résorbe lentement depuis.

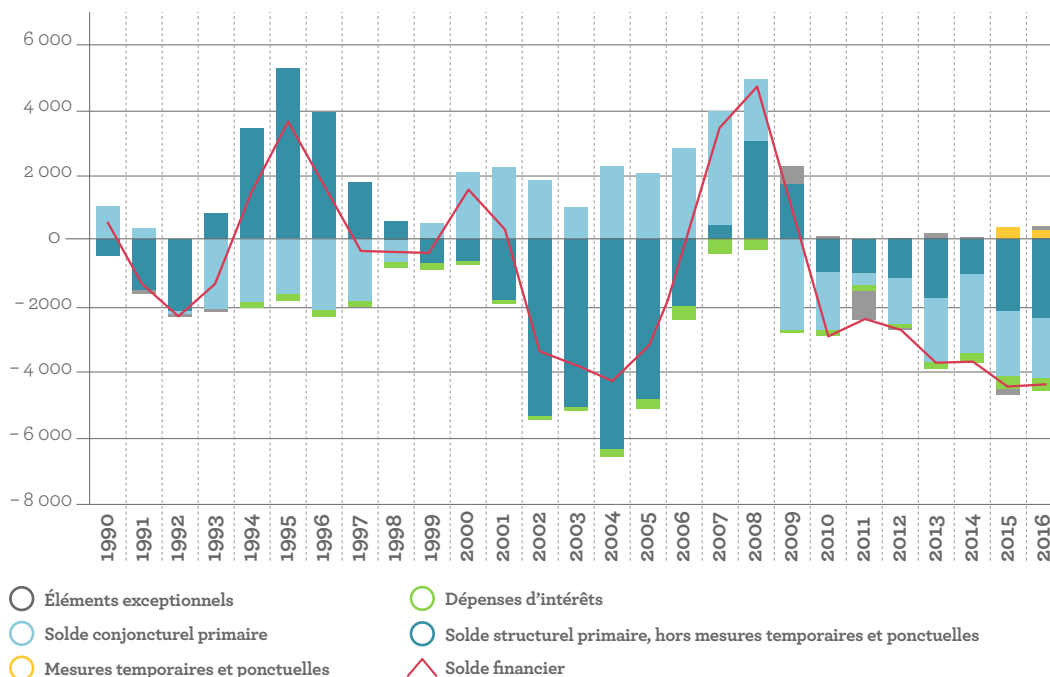
GRAPHIQUE 21 - PIB EFFECTIF, PIB POTENTIEL ET OUTPUT GAP DEPUIS 1990 (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : Unédic, calculs Unédic, mai 2017.

La décomposition du solde financier de l'Assurance chômage issue de ce nouvel output gap diffère peu de celle présentée dans les précédents rapports. Depuis 2010, les soldes conjoncturels et structurels sont négatifs. Le solde structurel hors charges d'intérêt est en moyenne de -1,5 Md€ entre 2010 et 2016.

GRAPHIQUE 22 - DÉCOMPOSITION DU SOLDE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DEPUIS 1990
(EN MILLIONS D'EUROS)



Source : Unédic, calculs Unédic mai 2017.

Note : Le solde structurel est dit primaire car il ne compte pas les frais liés aux emprunts effectués par l'Unédic pour financer la dette. Sont aussi exclus du solde structurel les mesures temporaires et ponctuelles (les effets ponctuels des mesures de la convention 2014 avant qu'elle ne soit montée en charge) et les éléments exceptionnels qui viennent s'additionner ou se soustraire au solde financier d'assurance chômage, tels que les cessions immobilières (la vente des établissements anciennement dédiés aux Assedic sur l'ensemble du territoire), le remboursement d'emprunt d'État de 2011 ou le financement du compte courant de Pôle emploi.

Lecture : en 2017, le solde conjoncturel primaire estimé pour l'année 2014 est de -2,4 Md€, le solde structurel primaire est de -1 Md€, les dépenses d'intérêt de -0,3 Md€. Au total, le solde financier de l'année 2014 est estimé à -3,7 Md€.

a. Sensibilité de la mesure de décomposition du solde

La mesure de l'écart de production dépend de nombreuses hypothèses et la décomposition du solde entre parties structurelle et conjoncturelle présente une marge d'incertitude importante. Et ce pour plusieurs raisons :

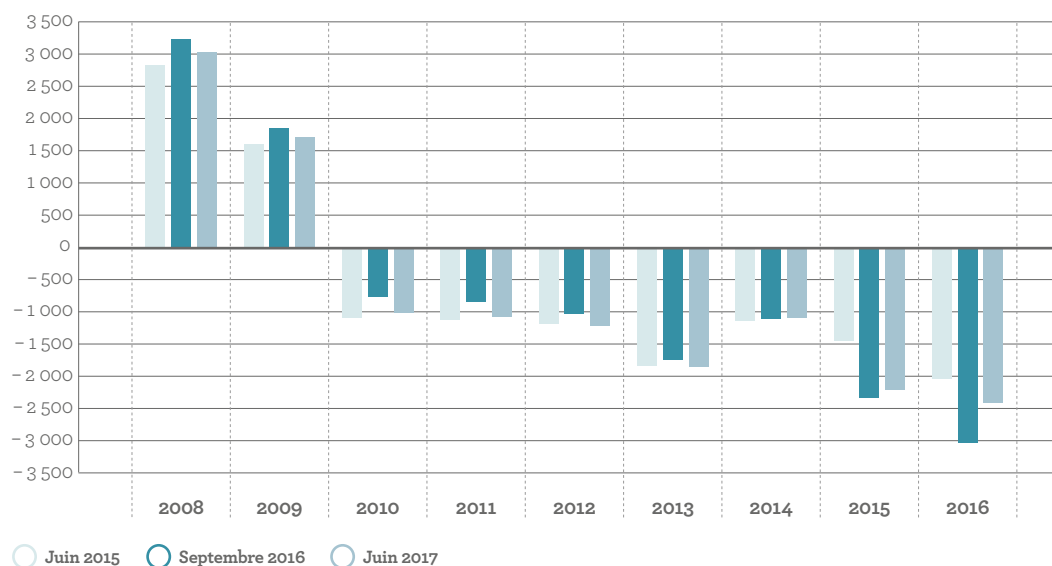
- la mesure de PIB potentiel : les principales organisations internationales et les exécutifs nationaux et européens réalisent des mesures de PIB potentiel. Ces mesures varient sensiblement selon les sources (Commission européenne, OCDE, FMI, etc.). Nous utilisons ici la mesure fournie par la Commission européenne, mesure de référence.
- la réactivité des dépenses et des recettes d'assurance chômage à la conjoncture (élasticité) : à PIB potentiel donné, le calcul du solde structurel est très sensible à l'élasticité des dépenses et des recettes d'assurance chômage à l'output gap, c'est-à-dire à l'amplitude de variation des dépenses et des recettes lorsque l'output gap varie. Cette amplitude de variation n'est pas une grandeur aisément mesurable. Elle ne peut qu'être estimée par un modèle (cf. annexe pour plus de détail). Elle est donc aussi sujette à une certaine marge d'incertitude.

b. Une mesure sensiblement révisée sur les années récentes

Le calcul de l'indicateur d'output gap dépend non seulement du PIB potentiel, mais aussi de la mesure du PIB effectif (ou réel). Ainsi, aux difficultés de choix de la méthode, se rajoute l'incertitude liée aux révisions qui peuvent intervenir plus tard sur le PIB réel mesuré par l'Insee. Ce dernier est en effet régulièrement révisé sur les années les plus récentes. Ainsi, au mois d'avril, le PIB effectif mesuré par l'Insee a été révisé à la hausse sur les années 2014, 2015 et 2016, alors que la mesure d'output gap de la Commission européenne est antérieure.

Le solde structurel est d'autant plus volatil qu'il est étudié sur des années récentes. On peut considérer que jusqu'en 2014 l'historique de la décomposition du solde est fiable et stabilisé ; les années plus récentes sont en revanche à considérer avec précaution.

GRAPHIQUE 23 - LE SOLDE STRUCTUREL DE L'ASSURANCE CHÔMAGE SELON LA DATE DE L'ACTUALISATION (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : Unédic, calculs Unédic juin 2017.

LES COMPOSANTES DES VARIATIONS DU SOLDE STRUCTUREL DEPUIS 2007-2008

Le solde structurel de l'Assurance chômage, positif, s'élevait à la veille de la crise économique de 2008 à + 3 Md€. Il s'est ensuite rapidement dégradé les années suivantes, et est resté négatif jusqu'à aujourd'hui (autour de – 1,5 Md€). Plus précisément, entre 2008 et 2014⁹, le solde s'est dégradé de près de 4,1 Md€.

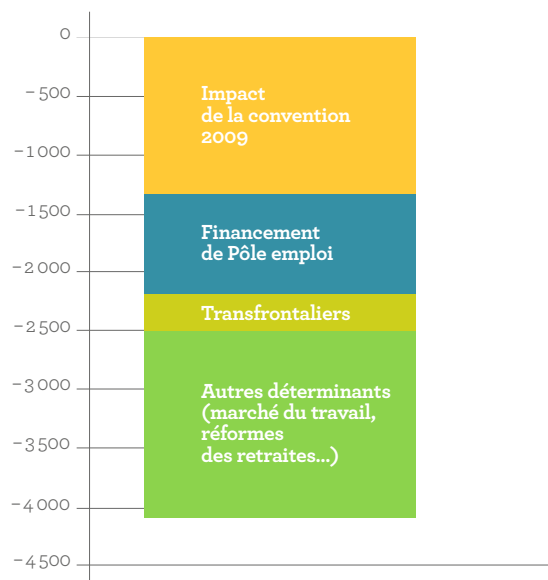
L'analyse est menée sur la période 2008-2014 pour plusieurs raisons. Le point de démarrage est 2008 car c'est la dernière année avec un solde structurel positif. D'autre part, il nous est difficile, pour des raisons méthodologiques de décomposer les effets réglementaires au-delà de cette date. L'analyse s'arrête à 2014 car, comme précédemment évoqué, les années plus récentes sont encore sujettes à révision.

Le Graphique 24 présente les principales composantes réglementaires de la variation de ce solde entre ces deux dates. Il omet donc par construction les mesures dont les effets sont stables ou presque sur la période.

Les principaux changements réglementaires de cette période sont les dépenses supplémentaires pour le financement de l'opérateur de Service public de l'emploi (Pôle emploi) et les effets de la convention d'assurance chômage 2009. Ces évolutions résultent de décisions prises en 2008, période au cours de laquelle l'assurance chômage était en excédent et où les effets de la crise qui a touché la France à la fin de l'année ne pouvaient être anticipés. L'évolution des règles organisant la prise en charge des allocataires transfrontaliers et du nombre de ceux-ci contribue également à une dégradation récurrente de l'équilibre financier. L'ensemble de ces modifications pèsent pour près de deux tiers de la variation observée du solde structurel entre 2008 et 2014. D'autres déterminants, externes aux décisions de l'Unédic, tels que les transformations de long terme du marché du travail (effets des réformes des retraites, ruptures conventionnelles...) expliquent eux aussi son évolution.

9. Des problèmes d'actualisation des données sur les années récentes ne permettent pas, comme nous l'avons vu précédemment, d'expliquer les variations expliquées du solde de ces dernières années. D'ailleurs, la dernière mise à jour des données de la Commission européenne est antérieure aux dernières révisions de PIB effectif de l'Insee sur les années 2014-2016 (publiées en mai) et aux dernières prévisions de croissance du PIB. Pour mieux comprendre cette période, un recul supplémentaire serait nécessaire.

GRAPHIQUE 24 - COMPOSANTES PRINCIPALES DE LA VARIATION DU SOLDE STRUCTUREL ENTRE 2008 ET 2014 (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : Unédic, calculs et chiffrages Unédic.

Plus précisément, on peut distinguer deux sous-périodes (de plus amples détails sur chacun des dispositifs évoqués et l'estimation de leur impact sur le solde sont présentés en annexe p. 47).

De 2008 à 2010 : une forte et rapide dégradation du solde

Après avoir atteint son apogée en 2008, le solde structurel se dégrade : il perd près de 3 Md€ en 2 ans et ce pour plusieurs raisons :

- ❖ **La mise en place de la « règle des 10 % » pour le budget de fonctionnement de Pôle emploi :** en 2008, c'est-à-dire dans un contexte où les finances de l'Unédic étaient excédentaires, a été décidé qu'un minimum de 10 % des recettes de l'Unédic de l'année N-2 serait chaque année alloué à Pôle emploi. La mise en place entre 2008 et 2009 de cette règle a généré une dépense supplémentaire de 850 M€ par an pour l'Unédic par rapport à la gestion antérieure des Assédic.
- ❖ **La fin des filières et la réduction de la durée minimale d'affiliation :** afin d'établir une meilleure lisibilité des règles, la convention 2009 a mis fin au système des filières en passant à la règle « 1 jour cotisé équivaut à 1 jour indemnisé ». Par ailleurs, afin de faciliter l'accès des jeunes à l'assurance chômage, elle a raccourci la durée d'affiliation nécessaire à l'ouverture d'un droit : les allocataires devaient avoir cotisé 4 mois avant de pouvoir ouvrir un droit au lieu des 6 de la convention antérieure. Cette meilleure couverture des demandeurs d'emploi a accru les dépenses d'environ 580 M€ dès 2009 et 980 M€ en 2010.
- ❖ **Le surcoût croissant de l'indemnisation des demandeurs d'emploi transfrontaliers :** de par la réglementation européenne actuelle, les demandeurs d'emploi résidant en France et travaillant à l'étranger pèsent chaque année un peu plus dans le budget de l'Unédic. La perte nette s'élevait à 340 M€ annuellement entre 2005 et 2010 et 670 M€ en 2016 (dont 475 M€ pour la Suisse¹⁰), soit près de 50 M€ supplémentaires par an.

10. En 2016, la France a versé 620 M€ en allocations chômage à des demandeurs d'emploi transfrontaliers suisses alors que les remboursements demandés par la France à la Suisse au titre de l'année 2016 s'élevaient à 145 M€.

De 2010 à 2014 : la stabilisation du solde

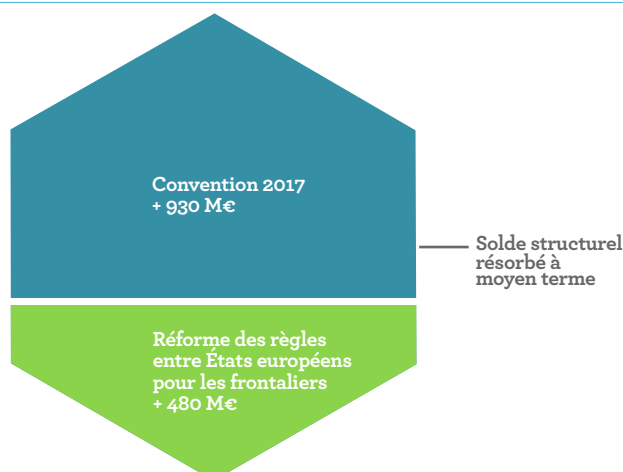
Ces années ne connaissent pas de changements réglementaires notables. Seul le financement des demandeurs d'emploi transfrontaliers continue, comme évoqué, de se dégrader d'environ 50 M€ par an. Le solde structurel se stabilise alors autour de -1,2 Md€ sur la période.

C.4

UN SOLDE STRUCTUREL RÉSORBÉ À L'HORIZON 2022

Selon le chiffrage présenté dans l'analyse de l'impact de la convention 2017, la mise en œuvre des nouvelles règles d'Assurance chômage conduit à réduire le solde structurel de 930 M€ par an, ce qui correspond aux économies réalisées en régime de croisière. Par ailleurs, la Commission européenne a présenté en décembre 2016 un projet visant à modifier les règles de coordination de l'Assurance chômage au sein de l'Union européenne. Ce projet prévoit notamment une réforme des règles d'indemnisation et de compensation entre États pour les prestations d'assurance chômage versées aux travailleurs transfrontaliers, selon le principe suivant : l'État membre qui a perçu les cotisations doit verser les allocations d'assurance chômage pour tous les salariés ayant travaillé au moins 1 an sur son territoire. Ce projet, s'il était mis en œuvre en l'état, conduirait à une réduction du solde structurel de l'ordre de 480 M€ par an.

GRAPHIQUE 25 - UN SOLDE STRUCTUREL RÉSORBÉ À L'HORIZON 2022



Ces deux mesures cumulées permettraient de résorber presque totalement le solde structurel de l'Assurance chômage moyen.

D'autres points de discussion entre les partenaires sociaux et l'État, évoqués dans le protocole d'accord du 28 mars 2017 relatif à l'Assurance chômage, permettraient de résorber son déficit structurel, voire d'engager le désendettement du régime :

- ✦ Un financement à parts égales de Pôle emploi entre l'État et l'Unédic réduirait la contribution annuelle de l'Unédic de 920 M€.
- ✦ La prise en compte par l'État de l'équilibre financier du document de cadrage relatif aux intermittents du spectacle (annexes 8 et 10). Le document de cadrage a fixé un objectif de réduction de 185 M€, dont une partie est couverte par les nouvelles règles issues de l'accord négocié par les organisations du secteur.

D. ANNEXE - LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS RÉGLEMENTAIRES INTERVENUS ENTRE 2008 ET 2016

Afin de mieux comprendre l'évolution du solde structurel depuis 2008, voici les différents éléments réglementaires qui ont pu jouer à la hausse ou à la baisse sur les recettes et les dépenses structurelles d'assurance chômage depuis.

Les évolutions réglementaires

La convention 2009

La Convention d'assurance chômage du 19 février 2009 apporte trois changements notables dans le calcul des droits :

- la durée minimale d'affiliation requise pour l'ouverture d'un droit est abaissée de 182 jours à 122 jours ;
- le principe des filières est supprimé au profit d'une filière unique où la durée d'indemnisation est égale à la durée d'affiliation (« 1 jour cotisé = 1 jour indemnisé »).
- la période de référence de la durée d'affiliation augmente jusqu'à 28 mois pour les moins de 50 ans. Elle était de 20 à 26 mois en Convention 2006.

Suivant leur durée d'affiliation au moment de leur ouverture de droits, certains allocataires se retrouvent dans une situation plus favorable que celle qui aurait été la leur selon les dispositions de la Convention 2006. À l'inverse, certains allocataires se retrouvent avec une durée d'indemnisation plus faible que celle prévue par l'accord précédent. Le premier effet l'emporte sur le second, du fait principalement de l'entrée en indemnisation des personnes ayant effectué entre 4 et 6 mois de travail rémunéré avant leur ouverture de droit : les dépenses sont accrues d'environ 600 M€ la première année, 1 Md€ la seconde. En 2011, la montée en charge est finie, le surcoût atteint 1 280 M€. Depuis, on considère que le dernier évolue comme le volume de chômeurs indemnisés pour atteindre 1 410 M€ en 2016.

La convention 2014

L'économie générée par la convention 2014 sur les dépenses d'assurance chômage avait été mesurée ex-ante par l'Unédic dans le cadre du dossier d'impact de la convention 2014 à 450 M€ par an en régime de croisière. Le suivi de la montée en charge des droits rechargeables et de cumul entre allocation et salaire par des indicateurs trimestriels a montré que la trajectoire anticipée alors a été globalement respectée.

Les dépenses dues à la contribution au budget de Pôle emploi

La loi du 13 février 2008 définit les conditions dans lesquelles l'Unédic participe au financement des charges d'administration de Pôle emploi, à hauteur de 10 % des sommes collectées, c'est-à-dire 10 % des recettes de l'Unédic de l'année N-2.

La mise en place entre 2008 et 2009 de la règle du seuil minimal des 10 % a généré une dépense supplémentaire de 850 M€ pour l'Unédic. Depuis, puisque les recettes de l'Unédic augmentent chaque année comme la masse salariale du secteur privé, les dépenses destinées au financement de Pôle emploi progressent régulièrement : de 2,9 Md€ en 2009 à 3,3 Md€ en 2016. En rapportant ce montant à ce qu'aurait été le budget de fonctionnement et de l'accompagnement géré par les Assédic sur la même période, on obtient un surcoût de 920 M€ en 2016.

Les prestations chômage pour les travailleurs transfrontaliers et la réglementation européenne

Les dispositions du règlement CE n° 883/2004 prévoient les modalités de coordination des régimes de sécurité sociale et d'assurance chômage entre pays de l'Union Européenne (UE), de l'Espace économique européen (EEE), et avec la Suisse, dans le but de favoriser la mobilité des travailleurs en Europe et la sécurisation de leurs parcours professionnels.

Lorsqu'un individu vit en France et justifie d'un travail à l'étranger pour ouvrir ses droits, il est indemnisé par son pays de résidence. En fin d'année, selon les règles européennes, une régularisation a lieu entre le pays de résidence et le pays d'accueil.

Cependant, un déséquilibre croissant a été constaté entre les prestations versées par le régime français au titre de périodes de travail effectuées dans les pays transfrontaliers, et les montants remboursés par plusieurs de ces pays à l'assurance chômage française : en 2008, le solde était négatif d'environ - 340 M€ par an, il atteignait en 2016 - 670 M€.



**PERSPECTIVES FINANCIÈRES
DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2017-2020**

Directeur de la publication :
Vincent Destival

Conception graphique et réalisation :
A noir, www.anoir.fr

Dépôt légal : juin 2017

Unédic

4, rue Traversière – 75012 Paris
Tél. : 01 44 87 64 00

www.unedic.fr –  [@unedic](https://twitter.com/unedic) – LinkedIn 